

El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte

JOSÉ MARTÍNEZ VILCHIS

Resumen

Este ensayo aporta elementos para ampliar el debate sobre el "New Public Management" a partir de la revisión de dos libros importantes sobre el tema. Uno de ellos es el de Jackson y Hood titulado *La argumentación administrativa* y el otro es de Omar Guerrero, "Del Estado gerencial al Estado cívico". Adicionalmente, se toman algunas de las aportaciones que los ponentes de dos eventos internacionales realizaron sobre el tema, tanto en la reunión del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrada en París en septiembre de 1998, como en el Congreso Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), realizado en Madrid en octubre del mismo año.

La intención es presentar los argumentos más importantes, tanto en favor como en contra, del New Public Management, ya que para algunos representa la vertiente administrativa del neoliberalismo que ha originado innumerables perjuicios sociales y que apuesta a privilegiar la maximización de la ganancia sobre la justicia redistributiva, en tanto que para otros representa la oportunidad de introducir mayor eficiencia a la Administración Pública tomando las ideas "universales" de la administración privada y de negocios que han demostrado su utilidad para incrementar la productividad, la eficiencia y la eficacia.

Abstract

This essay aims to provide an array of statements in regard to New Public Management (NPM) debate. We analyse representative books of the issue. One is Jackson and Hood's book *The administrative argument* and the other one is the last Omar Guerrero's book "From management state to civic state". Additionally, we looked at some papers presented in two international congresses. The first one held in september 1998 in Paris by the International Institute fo Administrative Sciences. The second one was the Development Administration Latin American Congress, held in Madrid in october 1998. In Both of them, scholars presented arguments in favor and against the new public management. According to some scholars NPM represents the administrative side of structural adjustment programmes, which have shown that for them maximizing earnings prevails over a just redistribution of wealth which is one of the main concerns in Latin America. Some other scholars believe that NPM is an opportunity to have a more efficient government where productivity and efficacy are to be achieved no matter if we think either in business or in government affairs.

Introducción y contexto actual de la administración pública

Para la administración pública, como para muchas otras áreas del conocimiento, los actuales son tiempos de cambios impulsados por las crecientes necesidades tanto sociales como disciplinarias, pero también obligados por la tendencia a ofrecer las novedades que marquen un hito ante el inminente nuevo milenio.

En América Latina, los gobiernos necesitan repensar las tareas del Estado. Sus pueblos acumulan décadas de problemas económicos y exigen que con prontitud retomen sus obligaciones sociales y provean lo necesario para crear expectativas de recuperación del poder adquisitivo, para gozar de empleo más estable, para contar con la seguridad social mínima en salud, educación y vivienda. En suma, requieren avanzar en la siempre postergada tarea de redistribuir mejor la riqueza que se genera.

Iniciamos esta introducción con una alusión económica y no publicoadministrativa, porque las circunstancias así lo exigen. Toda propuesta de mejoramiento de la administración pública y del gobierno que pretenda un beneficio social como fin último, pasa necesariamente por una mención al modelo económico, a sus resultados y a la necesidad de modificarlo para que sea más equitativo. Con ello, evidenciamos la certeza de que existe una imbricación muy estrecha entre economía, política y administración pública, en donde para que los resultados de la gestión administrativa sean óptimos, se requiere un apoyo financiero a la altura de los planes y programas a desarrollar y una gran sensibilidad social para favorecer a la mayoría de la población y no sólo a una parte de ella.

La administración pública tiene un importante papel que desempeñar en la forja de un proyecto nacional, y por ello a partir de los años ochenta en adelante se ha generado una gran polémica sobre la aplicación de la tecnología de políticas públicas primero y enseñada por la llegada a la escena gubernamental y académica del *New Public Management* (NPM) o Nueva Administración Pública (NAP) y sobre sus alcances e intenciones. Este trabajo analiza algunos de los más importantes temas derivados de la puesta en marcha de esta escuela de pensamiento, pretendiendo aportar más elementos al debate, sobre el *new public management*, cualquiera que sea el significa-

do de su traducción al español, ya que como sabemos tiene múltiples interpretaciones según la ideología y la postura de cada traductor.

Se ha dicho incluso que la NAP es la parte administrativa de una posición conservadora en política, y neoliberal en la economía, con lo cual se aportan elementos de economía y política al análisis que no debe ser sólo administrativo. Con toda esta gama de elementos sobre la mesa de los debates, hay sin duda muchas formas de concebir el problema y muchos temas en disputa.

En este contexto finisecular, el presente ensayo se organiza de tal manera que cubra dos propósitos fundamentales:

1. Fijar una postura en relación con el origen y los planteamientos esenciales del NPM.
2. Colaborar a sistematizar las posiciones más recientes que los especialistas asumen respecto al NPM.

Para alcanzar el primer propósito se tomarán en cuenta dos obras fundamentales, la de Jackson y Hood en su libro *La argumentación administrativa*, que explica claramente los orígenes geográficos y académicos del NPM, y dos trabajos recientes de Omar Guerrero, un artículo publicado en la revista *Convergencia* de la Universidad Autónoma del Estado de México de diciembre de 1998, denominado "El *management* público: una torre de Babel" y un libro inédito, polémico y visionario que vislumbra un nuevo tipo de Estado posneoliberal: "Del Estado gerencial al Estado cívico".

En seguida se establecen aportaciones para diferenciar la administración pública de la administración privada, con la conciencia de que al hacerlo se contribuye a clarificar o a profundizar en uno de los temas que están en el centro de la argumentación ya sea en favor o en contra del NPM. Una de las principales propuestas de esta filosofía de la administración, se sustenta en la creencia de que la administración es única y que sólo se diferencian sus ámbitos de aplicación, ya sea en el Estado o en el sector privado. Así, la eficiencia, el costo-beneficio, la ganancia como premisa, la competencia al estilo del mercado, el no subsidio, la no protección a ultranza son valores a guardar celosamente.

Los defensores de la diferencia entre administración pública y privada consideran que hay elementos característicos del Estado que

vuelven totalmente distintos los fines de la administración pública frente a la privada. Estos elementos se abordarán en la tercera parte de este texto.

Finalmente, se dedica una parte del trabajo a reseñar algunas de las opiniones que se expresaron en torno al NPM en las actividades del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en París, en septiembre de 1998, donde el tema central fue “La administración pública y el ciudadano”, así como las opiniones de los directivos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, expresadas en ocasión del Congreso de Madrid durante octubre del mismo año. Esto permite vislumbrar las tendencias más inmediatas en torno al ejercicio gubernamental bajo el NPM y al debate académico de fin e inicio de siglo.

Origen y planteamientos del New Public Management

Cuán acertado es el apelativo con el que Jürgen Habermas denominó a nuestros tiempos cuando los llamó “nuestro breve siglo”. En este viejo siglo XX presenciamos muchos cambios profundos en la manera de concebir la disciplina. En la primera mitad de él, se dio forma al Estado administrativo, denominación que en el área de la administración pública recibió el Estado benefactor o Estado providencia forjado a la luz de la teoría económica keynesiana y del *new deal* de Roosevelt.

Podemos encontrar en las obras de Waldo, *The Administrative State* (1949), y de Morstein Marx, también titulado *The Administrative State* (1957), el perfil de las nuevas tareas, sobre todo sociales del Estado:

Fue este Estado el que cobijó a los programas sociales y las instituciones de seguridad social, que facilitó el desarrollo de empresas públicas productivas [...] se ensanchó el sindicalismo [...] y los gobiernos prohicieron el desarrollo de los grandes y eficientes servicios civiles de carrera (Guerrero, 1998: X).

Las crisis económicas, el ensanchamiento de los estados y ciertamente el ocaso de la Unión Soviética como el único factor de equi-

libro de poder mundial, posibilitan el ascenso de los programas de ajuste estructural (neoliberal) al que se suman, a principios de esta década, más de setenta países de todos niveles de desarrollo. Para los apologistas de este modelo económico hay una falla del Estado y se considera, por segunda vez en la historia, que los particulares deben promover el crecimiento económico y el Estado limitar sus funciones a garantizar la vida y la propiedad privada como lo señala el más puro liberalismo.

El Estado benefactor o providencial es removido para dejar su lugar al Estado neoliberal, y su contraparte, el Estado administrativo, es suplido por el Estado que reconoce en el *management* a su principal aliado para modificar la administración pública. Es entonces, en la década de los ochenta, cuando el New Public Management toma mayor fuerza como propuesta alternativa no sólo a la administración pública sino a la tecnología de *public policy*.

Tratar de identificar el origen del NPM obedece no sólo a un prurito intelectual, también tiene que ver con la búsqueda misma de su objeto de estudio, con el intento por ubicar planteamientos fundamentales y con ello darle una justa dimensión a esta propuesta gerencial para la administración pública. Jackson y Hood advierten sobre las limitaciones del NPM:

La NAP es un neologismo, una abreviatura conveniente, pero imprecisa, para denotar una filosofía de la administración que vino a dominar la agenda de la administración pública en los años ochenta en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Hay también variantes canadienses y estadounidenses que tienen cierta semejanza (Jackson y Hood, 1997: 288).

A lo largo del libro la denominan “la doctrina sensata” (p. 287), “filosofía administrativa” (p. 287), “innovaciones que provienen de la práctica y del sector privado” (p. 289). Su origen e ideas no están plasmadas en ningún libro clásico, según Jackson y Hood:

No hay ningún texto clásico que fije definitivamente sus ideas significativamente, lo que constituye quizá el texto señero proviene de un documento oficial: el Tratado de la Tesorería de

Nueva Zelanda, *Government Management*, elaborado en 1987 (NZ Treasury, 1987) (Jackson y Hood, 1997: 289).

Para profundizar en alguna vertiente del NPM, hay que buscar en la obra de autores europeos, norteamericanos y latinoamericanos que publican en libros y revistas como la *Public Administration Review*, la *Red Internacional de Gerencia Pública* (IPMN) y la revista del CLAD, entre otras, y seguramente se encontrarán afinidades, pero también grandes diferencias en torno a cómo se entiende a esta “filosofía administrativa”, como la denomina Hood.

Las doctrinas del NPM y sus características

Para Jackson y Hood se ha escrito mucho sobre la forma en que se debe estructurar una organización, pero a estos autores les interesa

... hallar la forma como habrá de contestarse el interrogante administrativo. ¿Cuáles son las doctrinas disponibles y cuáles argumentos convencen a la gente para que se organice de un modo u otro? ¿Qué vuelve convincente un argumento administrativo? (Jackson y Hood, 1997: 45).

Más adelante, al deliberar sobre el factor de aceptación, el libro reitera la pregunta sobre qué otorga aceptabilidad a una doctrina, mientras otras son desestimadas.

Según estos autores la argumentación es un factor primordial para la NAP y la definen como un proceso de persuasión por medio de doctrinas dotadas de seis características (Jackson y Hood, 1997: 77):

1. Son ubicuas. Para bien o para mal, forman parte de la condición humana. Dondequiera que haya organización, habrá doctrinas sobre “cómo hacer algo” con éxito.
2. Descansan a menudo sobre datos y lógica flexibles. Los datos flexibles son ejemplos encontrados de forma casual o selectiva, y no datos sólidos derivados de investigaciones sistemáticas. La lógica flexible es la de un argumento que prescinde de ciertas premisas fundamentales.
3. “Triunfan” sobre sus rivales potenciales mediante un proce-

so social que les asigna carácter de verdad incuestionable; éste les confiere prominencia y desdeña otras doctrinas rivales, o las trata como herejías o ideas anticuadas. El conocimiento se logra principalmente por el oportunismo, la presentación o el adorno, antes que por la demostración objetiva de la superioridad de la doctrina sobre sus rivales.

4. Son a menudo contradictorias. Por cada doctrina sugerente sobre si debemos hacer x antes que y , tiende a haber otra, también sugerente, de que debemos hacer y antes que x .
5. Son a menudo inestables. Al igual que la vestimenta y los automóviles, las doctrinas administrativas están sujetas a una búsqueda incesante de nuevos estilos, modas y caprichos que tratan de sustituir el estilo anticuado de la “administración de ayer” por uno de apariencia nueva.
6. Tienden a rotar. Las doctrinas genuinamente nuevas son mucho menos comunes de lo que se cree. La doctrina reinante en cierto momento —ya se trate de la privatización, el pago por desempeño o la autoadministración— es en ocasiones apenas una resurrección de algo que ya existió antes.

Las seis claves de la persuasión

Con el fin de “cerrar el círculo” de la argumentación y de exponer las seis características de las doctrinas, es necesario mencionar a su vez las seis claves para la persuasión (Jackson y Hood, 1997: 297-312):

1. *Simetría*. Se refiere a la aceptación de la argumentación siempre y cuando las doctrinas persuasivas estén en consonancia con los problemas existentes en la comunidad:

La NAP se correspondía con un deseo de cambio en las modas, del surgimiento de algo nuevo, con una inclinación diferente en las ideas de la planeación y la ingeniería social de los años sesenta y setenta.

Otro ejemplo de correspondencia y simetría para Hood consiste en que:

La promesa de la NAP de reducir los costos en un gobierno sin adornos podría considerarse simétrica con esa tendencia de cambio.

En segundo lugar, la NAP, como conjunto de doctrinas asociadas con la defensa de la subcontratación y el “adelgazamiento”, podría considerarse acorde con los cambios ocurridos en el sector privado: de las actividades manufactureras y de servicios tradicionales, a un sistema basado en las tecnologías de punta del quinto ciclo de Kondratiev, en particular la microelectrónica. Tal cambio crea las condiciones propicias para una mayor contratación de las actividades gubernamentales que en el pasado, y que tiende a destruir las diferencias tradicionales entre la economía privada y la pública. También destruye las condiciones tradicionalmente asociadas a una brecha del crecimiento de la productividad entre el sector público y el privado, de modo que podría eliminar o revertir uno de los factores que se han identificado en el pasado, como favorables para el crecimiento de la burocracia.

2. *La metáfora.* En tanto utilización de analogías y ejemplos que pueden adaptarse al caso que le interese al “argumentador” para convencer, los autores mencionan que:

La metáfora primordial de la NAP era la de dirigir la organización estatal como una administración corporativa privada. Es discutible que la NAP cambiara la realidad del trabajo gubernamental “hasta el último detalle”. Pero sí cambió (y éste es un indicador de su capacidad de persuasión) el lenguaje público de los altos funcionarios, quienes dejaron de hablar como burócratas para adoptar el lenguaje de los administradores de corporaciones privadas. El nuevo lenguaje concordaba con ideas como “libertad para administrar”, “administración por resultados” y el general “agrandamiento de la administración” dentro del sector público

(Martín, 1983). También concordaba con la importación masiva del lenguaje de la administración del sector privado a la burocracia, la idealización del modelo japonés (o, mejor dicho, el mito popular de “Japan Inc.”), y la avalancha de consultores administrativos del sector privado hacia el público.

Los críticos del NPM toman esta metáfora como un exceso al pretender crear el Estado-empresa, vaciándolo de contenido político y de responsabilidad social.

3. *Ambigüedad*. Considerada necesaria para lograr persuadir, la ambigüedad ayuda a no comprometerse con nadie y es una especie de estrategia política:

La NAP era ambigua en lo tocante a si la meta era la excelencia en el servicio público, mediante la contratación de los mejores y más brillantes o si, por el contrario, la “excelencia” económica nacional requería que la calidad del talento disponible para el servicio público fuese de nivel medio o inferior, de modo que los mejores y más brillantes se viesan atraídos hacia el sector privado “creador de riqueza”. Lo que cuenta es el subtexto, lo que se lee en palabras profundamente ambiguas como “desempeño”, “responsabilidad” y “excelencia”.

La cita es reveladora en tanto que la ambigüedad consiste en no aclarar hacia dónde se deben canalizar los mejores elementos, ¿hacia el sector público o privado? Por ello, el planteamiento de algunos apologistas de la NAP que proponen desaparecer el servicio civil de carrera no es extraño a la luz de esta cita. Sin garantía de estabilidad en el empleo, los mejores servidores públicos buscarían acomodo en el sector privado al que se considera más importante que el sector público.

4. *El bien público y los intereses privados*. Como los mismos autores señalan, hay que presentar “cínicamente” a los intereses per-

sonales como si fueran los intereses generales, para persuadir en las argumentaciones:

También se presentaba a la NAP como una fórmula para el beneficio colectivo. Éste residía en la promesa de servicios públicos mejores y más baratos para los contribuyentes y los ciudadanos en general. Tales beneficios se obtendrían como resultado de una administración profesional, aliada a otras doctrinas convencionales de la NAP, como la privatización, la corporativización, la medición del desempeño y la paga por méritos.

Por supuesto, un examen más profundo revela que este bien público parece difícil de demostrar claramente. Muchos de los beneficios públicos de la NAP son imponderables y cuestionables; resulta más fácil demostrar los beneficios privados y cuasiprivados de la NAP que no figuran en sus argumentos justificativos [...]

“En la política clientelista”, los beneficios derivados del poder de la regulación pública se concentran en un grupo pequeño, fácil de movilizar, mientras que los costos los paga un grupo más grande y difuso y, en consecuencia, más difícil de movilizar.

¿Cuáles grupos podían responder a estas condiciones para la NAP? Los proveedores privados de servicios públicos, efectivos o potenciales, sólo podrían actuar si fuesen menos y encontraran menores dificultades para la acción colectiva que las correspondientes oficinas y sindicatos del servicio público. Lo mismo se aplica a la industria del gerencialismo y los ejecutivos de nivel medio-alto, ya que la NAP representa un “agrandamiento de la administración” (Martín, 1983) y una ruta hacia más remuneraciones, atención, prestigio y poder personal para los administradores, a través de la doctrina de “libertad para administrar”.

5. La selectividad en la argumentación. Consiste en hacer citas de autores reconocidos y en tomar las máximas más utilizadas en la administración pública, para dar mayor solidez a los argumentos, aunque esas citas y máximas a veces se utilicen fuera de contexto.

Un quinto elemento, identificado antes como un nexo de la aceptación, es el uso cuidadosamente selectivo del ejemplo y la máxima, en lugar de la demostración, mediante el análisis, de datos sólidos [...]

La NAP recurría típicamente a la cita de ejemplos, autoridades y máximas. Su defensa abundaba en anécdotas acerca de las fallas o los desperdicios extravagantes en la “antigua” administración pública. Utilizó el mismo estilo que los defensores anteriores de la aplicación de la “eficiencia empresarial”, seleccionando ejemplos muy claros de éxitos y fracasos, omitiendo los que no encajaran en los estereotipos deseados.

6. *La eliminación de la duda.* Para lograr una presentación convincente, una argumentación persuasiva, hay que tratar de eliminar o disipar las dudas y escepticismos, con argumentos que ataquen la fuente de la duda:

Sus partidarios utilizaron cuatro métodos principales en su intento disipador:

1. Argumentos *ad hominem* (o *feminam*), que trataban a los escépticos como réprobos, es decir, que atacaban en lo personal a quienes expresaban dudas, en lugar de atacar a fondo sus argumentos. Se presentaba así a los escépticos como fuera de lugar en la época, voceros egoístas de intereses creados [...]
2. La presión del tiempo, que provocaba una sensación de crisis y urgencia, con el fin de eliminar las objeciones basadas en el consejo de “mirar antes de comprar” [...]
3. El culto a la carga, como en la conexión del desempeño económico nacional, con la calidad de la administración pública. Entendemos por culto a la carga, la creencia recurrente (no sólo entre las tribus remotas de la Melanesia) en que el progreso material puede lograrse por una actividad esencialmente ritual [...]
4. La amnesia: la presentación de las doctrinas de la NAP como nuevas, con el fin de evitar las dudas, basadas en el

hecho de que las mismas doctrinas que habían sido puestas en práctica antes habían resultado poco satisfactorias en casos particulares y se habían abandonado.

El pensamiento de Omar Guerrero

Guerrero es sin duda uno de los más sólidos pensadores de América Latina y un referente importante al analizar las posturas críticas sobre el NPM, sobre todo en su libro inédito *Del Estado gerencial al Estado cívico* y en el artículo “El *management* público: una torre de Babel”.

Guerrero trata ampliamente el problema de los múltiples significados del término *management*. El autor considera que, al ser tan vasta y distinta su utilización, el término provoca confusión e interpretaciones tan diversas como numerosos son los países y autores que se refieren al *management*.

El párrafo final de su artículo “El *management* público: una torre de Babel”, es lapidario con el término *management*, con los académicos que no han analizado a profundidad sus significados y lo reproducen sin más en realidades muy distintas de los sitios que le dieron origen:

La voz *management* ha sido trasladada al español de muy diversos modos, pero probablemente el mayor rigor conceptual se deba a Ramón Álvarez Martínez, quien, como adelantamos, tradujo en 1928 la obra *The Principales of Scientific Management* de Frederick Taylor, con el título: *Principios del manejo científico*. En efecto, *management* fue vertida al español como manejo, atendiendo la tradición española que se refería al manejo de los negocios hacendarios y al manejo de los negocios privados, según fueron empleados por Diego Saavedra Fajardo y José de Jovellanos, respectivamente.

Creemos que ésta es una opción razonable de traducción del *management* y así lo hemos propuesto en una obra. Es probable que asumiendo dicho término, o el que sea el más adecuado para nuestro idioma, se pueda salir del pantanoso cieno con que se ha construido una torre de Babel cuyos cimientos, muros y techos, descansan en la locuacidad idiomática, el imperio

de los traductores y la postura infecunda de algunos científicos de la administración pública (Guerrero, 1998: 44).

Guerrero establece también algunas de las características que identifican al NPM para revelar su real naturaleza y propósitos (sesión del doctorado en administración pública del 18 de noviembre de 1998, UNAM):

- I. Como la vida económica está universalizada por la vía de la globalización y los bloques comerciales, y paradójicamente la vida política tiende a pulverizarse y a la pluralidad, no está universalizada sino multiversalizada. El NPM pretende cerrar esta brecha vaciando de contenido la política en el Estado, desideologizándolo y volviendo un ente técnico apolítico, cosa que es imposible por la naturaleza política del Estado y la indisoluble vinculación política-administración pública.
- II. El remplazo del ciudadano como cliente, reconociéndolo únicamente en una relación “comercial” y no cívica, social o incluso de protección por su imposibilidad de incorporarse competitivamente al mercado.
- III. El remplazo de la dicotomía política-administración, por la dicotomía *management-policy*, a la manera en que lo señala Jackson y Hood al citar a Aucoin cuando caracteriza a la NAP:

un cambio de las políticas a la administración (en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente de la organización del servicio público y de hacer menos hincapié en el desarrollo de políticas) (Jackson y Hood, 1997: 289).

- IV. El NPM es unilingüe porque su interpretación adecuada se da en inglés y su traducción a otros idiomas difiere en su significado afectando su entendimiento.
- V. El objeto de estudio de la administración pública es el Estado y el del NPM es la economía.
- VI. Su foco organizativo procesal es el gobierno para la ad-

-
-
- ministración pública en tanto que el del NPM lo es la empresa.
- VII. Su foco activo es el servicio público y el del NPM es el mercado.
 - VIII. La causa existencial de la administración pública es el estudio de lo público y lo privado como su efecto, en tanto que para el NPM es lo privado y lo público como su efecto.
 - IX. La administración pública pretende alcanzar un enfoque social y el NPM contribuir a la acumulación de capital.
 - X. La administración pública es una ciencia que ha estudiado su objeto desde el siglo XVIII a la fecha y el NPM es un paradigma transdisciplinario de la década de los noventa.
 - XI. La administración pública es una técnica sujeta a valores y el NPM es un programa de los partidos conservadores.

Administración pública y administración privada, punto central de la discusión en el NPM

Como señalamos al principio de este artículo, los defensores ortodoxos del NPM señalan la unidad de la administración y la mayor eficiencia de la administración empresarial frente a la del gobierno. Existen numerosos especialistas en favor y en contra de la aplicación de las ideas de la administración privada en el sector público. Si seguimos a los clásicos de la administración pública y de la ciencia política encontraremos que ellos establecen diferencias palpables entre administración pública y privada, como en el caso de Mariano Baena, al que seguiremos para establecer algunas de las diferencias, para después realizar una rápida revisión de lo que opinan Ramió y Ballart, teóricos de las organizaciones, en torno a esta polémica.

El libro de Baena *Curso de ciencia de la administración* es un clásico moderno en el que se pueden encontrar elementos abundantes para ayudar a la discusión sobre administración pública y administración privada. Inicialmente, es oportuno aclarar lo que para él es la ciencia de la administración (entendida como administración pública), lo que son las administraciones públicas y su "método" de

estudio, para enseguida comparar administración pública y administración privada.

Para Baena (1985:30), el fin de la ciencia de la administración es: “El conocimiento de las administraciones públicas desde las más amplias perspectivas, teniendo en cuenta su situación real y sus relaciones con el poder y la sociedad.”

Enseguida, al definir administraciones públicas, las define como “las organizaciones al servicio del poder y los grupos humanos que las dominan”.

Para el profesor Mariano Baena, la administración no es todavía una ciencia en el sentido convencional, por no existir un condicionamiento mutuo entre objeto y método, porque utiliza métodos distintos para problemas distintos y, por supuesto, con enormes diferencias metodológicas entre autores de esta disciplina. Predomina el objeto sobre el método, y recomienda prescindir de la obsesión del método a emplear. Es claro cómo el notable profesor español ubica a la organización, a los grupos que la dominan y a la sociedad como el objeto de estudio.

Al diferenciar las organizaciones privadas de las públicas, Baena enfatiza:

- El planteamiento neoliberal sostiene la vinculación entre la empresa privada y la libertad.
- El pensamiento de izquierda es partidario de que los asuntos de interés para todos se gestionen por organizaciones públicas.
- La doctrina norteamericana ha aplicado al Estado constantemente las técnicas y modos de la actuación de la empresa privada ignorando constantemente que el Estado realiza actividades distintas a las de las empresas, arraigando una tendencia a considerar que existen patrones y técnicas de aplicación universal.

Tratar por separado a la administración pública de la administración privada se justifica porque el Estado tiene preeminencia sobre el mercado debido a que:

- Tiene la titularidad del ejercicio del poder.

-
-
- Las características de los grupos humanos que las dirigen son distintas.
 - Los fines sociales de la administración pública no existen para la administración privada.

Administración pública y teoría de la organización

Para Ramió y Ballart, profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona, las diferencias entre administración pública y administración privada pueden abordarse desde la Teoría de la Organización. Ellos resumen los argumentos de Lewis Gunn, explicitando que:

- La administración pública siempre tiene en último término el monopolio del poder sancionador y coactivo.
- El entorno de las administraciones públicas suele ser más complejo puesto que las políticas y programas públicos acostumbran estar sujetos a múltiples presiones de todo tipo.
- Ello obliga a acomodar una pluralidad de valores e intereses en los procesos de decisión política, lo que se traduce en objetivos generales y abstractos, confusos y hasta contradictorios, e implica una dificultad objetiva a la hora de intentar medir y evaluar la actividad de las administraciones públicas.
- Las demandas de mayor apertura, visibilidad y, en general, responsabilidad por lo hecho y por los procedimientos seguidos, suponen reforzar los mecanismos que garantizan la consistencia en el tiempo, la equidad, la justicia y la igualdad en el trato de los casos individuales (Ramió y Ballart, 1993:25).

La organización administrativa en Baena

Hay varias maneras en las que se puede vertebrar una organización y, siguiendo a Baena (1985:63), diríamos que la vertebración según las clientelas, la territorial y la funcional son formas clásicas de vinculación de las organizaciones, con criterios muy diferentes de los que la administración privada tomaría en cuenta para estructurar sus organizaciones territoriales y funcionales.

En relación con la vertebración por clientelas, ésta suele ser una diferencia palpable con las organizaciones de la administración privada, porque se trata de la atención a grupos de personas conectados a la organización (gobierno) por intereses específicos de carácter económico o profesional que en países como España se llaman corporaciones. Para los autores de la ciencia política, podríamos estar hablando de grupos potenciales de interés o grupos de presión que trabajan para orientar las decisiones del gobierno en cierto sentido, y respecto de las cuales el gobierno se vertebra para brindarles atención por diversos mecanismos que van desde la simple satisfacción de sus demandas, hasta su cooptación por diversas olas. A la política clientelar del Estado se le ha caracterizado con un estilo corporativista de atención, cuyos mecanismos de cooptación no son generalmente usados en el sector privado. Así, el corporativismo o la vertebración por clientelas sería uno de los más claros ejemplos de diferencias radicales entre la administración pública y la privada.

Corporativismo y neocorporativismo ante el management

El corporativismo entendido como lo señala Schmitter (1985:19) “combina dos dimensiones: reconocimiento y control a través del gobierno”. Se constituyó en el mecanismo utilizado por el Estado para controlar y reconocer a las organizaciones que se relacionaron con el Estado, sobre todo a partir del auge del Estado keynesiano, intervencionista.

Desde 1980, el International Institute of Management de Berlín y el European University Institute de Florencia financiaron un proyecto de investigación internacional sobre la organización de intereses empresariales, para lo cual se estudiaron diez países europeos industrializados y Estados Unidos; inicialmente se comparó la estructura organizativa de asociaciones de intereses empresariales en diferentes sectores económicos y entidades políticas nacionales (Schmitter, 1985: 9).

El paradigma corporativo anterior a los setenta y el neocorporativismo posterior a los ochenta fueron también objeto de estudio, donde se encontraron diferencias en las formas de atención corporativa entre empresas y gobierno. Los gobiernos actuales se encuentran definiendo los mecanismos de mediatización y representación

de demandas sociales, que actualmente tienen modalidades diferentes por la aparición de numerosas formas jurídicas para obtener el reconocimiento del Estado como entidades civiles, éstas son las denominadas Non Governmental Organizations (NGO's), Organizaciones no Gubernamentales en español. Estas nuevas formas de participación social proliferan en Latinoamérica y son funcionales al modelo de ajuste estructural, ya que con ellas la sociedad participa de manera fragmentaria, ocupándose de sus intereses de grupo y poco se ocupa de intereses colectivos. La discusión sobre neocorporativismo, ONG's y representación social apenas inicia, pero habrá de contribuir a fortalecer la identidad de la administración pública y a reflexionar sobre esta limitante del *management* para abordar el análisis de la participación política desde el gobierno.

La influencia norteamericana

Es pertinente citar el pensamiento de Baena con relación a la postura de las escuelas norteamericanas de la administración pública por la influencia que sus tendencias administrativas tienen en nuestros países latinoamericanos, incluso la técnica de políticas públicas y todas las que tienden a homogeneizar a la administración pública y privada:

En consecuencia, la fragmentación de las corrientes científicas, la insistencia en los estudios de aplicación supuestamente común a las empresas privadas y a la administración pública, y sobre todo el predominio del enfoque de las políticas públicas, de indudable valor pero que debería enlazarse o vertebrarse con una teoría científica general, han llevado a los estudios norteamericanos a un pragmatismo muy alejado de una ciencia en sentido convencional. La evolución del pensamiento ha conducido a una crisis de identidad (Baena, 1985: 55).

El debate sobre el NPM en los congresos de 1998

Para actualizar el debate sobre el tema que nos ocupa, es oportuno analizar las posturas que asumieron los ponentes en torno al NPM

en la Reunión Anual del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en París en septiembre de 1988, y en el Congreso Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, celebrado en Madrid, durante octubre del mismo año.

De manera general, podemos decir que en esos eventos pocos especialistas de la disciplina desacreditaron totalmente al NPM; en sus ponencias rescataron algunas ideas dignas de tomarse en cuenta, sin embargo, hubo críticas a determinadas propuestas y a los resultados de la aplicación de estas ideas en algunos países. Fue más frecuente que algunos participantes manifestaran la necesidad de modificar el modelo económico (neoliberalismo) para aminorar los terribles efectos sociales que ha generado.

El analista de estas actividades observará cómo se realizaron planteamientos destacando las virtudes del NPM. Cabe reiterar que no son técnicas o propuestas novedosas sino sugerencias que ya se habían practicado anteriormente con un nombre distinto de NPM.

Para el italiano Sabino Cassese, quien realizó el reporte general del 24º Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en París —profesor de la Universidad de Roma, ex ministro del servicio civil del Gobierno Italiano y de quien Mariano Baena (1996:57) opina que es uno de los italianos más destacados después de Giannini—, lo más importante del NPM es lo siguiente:

1. Menor participación del Estado en la provisión de servicios y mayor utilización de los contratos al sector privado para que ellos sean los encargados.
2. Los ciudadanos se benefician de instrumentos legales diseñados para proteger sus derechos.
3. Es necesario mejorar la productividad del sector público. Ésta debe ser medida por el grado de satisfacción de los ciudadanos con relación a los servicios públicos otorgados. En este sentido es ejemplar la *citizen's charter* de Inglaterra.
4. El NPM trae consigo un cambio cultural que significa poner a los clientes en primer lugar.
5. Es necesario propiciar la participación ciudadana en el procedimiento para tomar decisiones administrativas al estilo de la *public enquiry* en Inglaterra o la *enquête de utilité publique* en Francia (Cassese, 1998:8-16).

Para Shamsul Haque, de la Universidad Nacional de Singapur, en naciones desarrolladas y subdesarrolladas los regímenes neoliberales promercado han adoptado variedades de reformas administrativas para crear un gobierno empresarial estableciendo un NPM que ha cambiado la naturaleza y la misión del servicio público y por lo tanto su relación con los ciudadanos. La crítica más destacada de este autor tiene que ver con el deterioro de la relación ciudadano-burocracia y su remplazo con la de burocracia-cliente, que conlleva las siguientes consecuencias negativas:

- Un creciente lenguaje tipo sector privado con términos como los de cliente y sociedades.
- Adopción de los valores del mercado como productividad, costo-eficiencia y competencia como sus estándares éticos.
- Motivar a sus empleados a comportarse como gerentes de negocios, permitiendo que el sector privado tome el papel de líder.
- Desestimular la provisión de servicios sociales necesarios para los ciudadanos menos privilegiados.
- También en la esfera académica los especialistas usan crecientemente el lenguaje del *business management*.

Las consecuencias para Haque son previsibles y no positivas:

1. Por todos esos factores que hacen asemejarse cada vez más a la administración pública con el *business management* es muy posible que sufra una seria crisis de identidad al tomar prestados tantos conceptos y teorías del sector privado.
2. Los ciudadanos serán más escépticos a creer en el servicio público como factor de ayuda a la gente y perderán confianza sobre todo de los ciudadanos con menores ingresos, trayendo consigo un problema de legitimación.
3. Habrá problemas de corrupción al propiciarse una relación entre hombres de negocios orientados a las ganancias y altos funcionarios del sector público en beneficio de intereses privados.
4. En la esfera académica, bajo la presión de la ideología del

mercado, existe la tendencia a sacrificar los ideales democráticos, la ética pública y los principios del ciudadano.

Ignacio Pérez Salgado, director del Programa de Maestría en Public Management de la Universidad de Santiago de Chile, se encargó de hacer la relatoria de 46 ponencias de la mesa denominada “El ciudadano y la provisión de servicios públicos”. En ella, entre otros, destaca la opinión de Oscar Oszlak de Argentina, quien encuentra un déficit de la capacidad institucional de las agencias gubernamentales que regulan la prestación de servicios públicos otorgada por firmas privadas en Argentina, lo cual pone al gobierno en desventaja en su nueva función reguladora en el contexto del NPM, al no saber evaluar con precisión y con criterios sociales, económicos y políticos el desempeño de la iniciativa privada a cargo de ciertos servicios públicos.

En la mesa sobre “Rendición de cuentas”, Howard Elcock del Reino Unido estableció que la rendición de cuentas es un concepto definitorio que pertenece a la administración pública y no a la NPM debido a que la rendición de cuentas ante los políticos, ministros y legisladores y a través de ellos a los ciudadanos se hace en la administración pública y no en la administración privada.

De la mesa sobre gobernabilidad y la relación entre gobierno y “ciudadanos”, destaca la crítica que Robin Theobald del Reino Unido realiza al NPM, al preguntarse si las estructuras flexibles y descentralizadas propuestas por el NPM son compatibles con el buen gobierno o si más bien al NPM le convienen burocracias centralizadas al viejo estilo, como parece ser.

Por su parte, el danés Dorte Salskow señala que la aplicación del NPM ha sido positiva pues mejoró la relación que existía entre el ciudadano y el Estado, debido a que vino a llenar un vacío de comunicación en la burocracia tradicional. El argumento es que tanto las élites políticas como los clientes desilusionados con la prestación de servicios públicos por parte del gobierno han preferido al NPM ya que se centra en el público y su capacidad como consumidor y clientes individuales, lo cual se ha aceptado como un gran avance en relación con la visión inarticulada del colectivismo propuesto por el Estado de bienestar.

En contraste, otro danés, Sven Bislev, critica al NPM señalando que

amenaza el modelo clásico de los derechos del ciudadano, pues bajo tal sistema el ciudadano no podrá reclamar el derecho a cierta acción o medida pública, dejando sobre todo a los individuos con menos recursos más desprotegidos. Concluye que el NPM tiene poco que ofrecer aparte de una serie de afirmaciones poco valiosas.

El servicio civil en Rusia

El punto de vista de los responsables de implantar en Rusia el servicio civil es muy interesante porque refleja la utilización de algunos conceptos del NPM, sin mencionar ni comentar nada sobre esta filosofía, sino más bien, y de manera muy pragmática, tomando lo que es útil para su realidad y descartando o desconociendo lo que el NPM plantea en relación con la administración pública.

Lo señaló así porque en el ensayo que el responsable de la reforma del servicio civil en Rusia presentó en Madrid, plantea que para ese país es muy importante que el presidente ruso haya iniciado (“¡al fin!, más vale tarde que nunca”, palabras del propio ensayista Alexander Obolonsky) los trabajos para una reforma administrativa que tiene como eje al servicio civil y que significa, sin duda, que ahí sus debates no giran en torno al NPM, sino en torno a cómo mejorar la administración pública, aunque no dejan de proponer algunas estrategias propias del NPM:

Yo estoy de acuerdo con la observación del reporte general [...] el fenómeno que el profesor Cassese describió como un rechazo de los ciudadanos a ser tratados como objetos (Obolonsky, 1998:1).

Yo estaba a la cabeza del grupo que trabajó la reforma del servicio civil como una parte fundamental del proyecto general.

Una de las tareas más importantes y difíciles que enfrentan los reformadores rusos, es superar los negativos estereotipos públicos [...] esto sería muy difícil sin un mejoramiento serio de la imagen del servicio público a los ojos de los ciudadanos ordinarios (Obolonsky, 1998:1-5).

Al señalar cuáles son los principios desde los que debe regirse la reforma administrativa que se pondrá en Rusia, Obolonsky utiliza

algunas ideas típicas del NPM, lo cual es un ejemplo de actitud “eclectica” al tomar sólo lo útil y lo bueno según la óptica del investigador; por ejemplo, él considera que el principio de la orientación hacia el cliente al estilo de las “modernas relaciones de mercado” es adecuado, aunque advierte que lo importante es su orientación general y no la parte que se entiende como un anuncio de supermercado en donde “el cliente siempre tiene la razón”:

Los servidores públicos deberán siempre servir a los ciudadanos, directa o explícitamente [...] la evaluación puede ser hecha, por ejemplo, a través de indicadores de quejas ciudadanas, calidad y en términos de resolver los problemas de los clientes como los de las filas en los pasillos (Obolonsky, 1998:9).

En suma, sus puntos de vista son diversos y poco ortodoxos en términos de ceñirse a todos los planteamientos de una sola filosofía, ya sea el NPM o la administración pública, lo que demuestra que en algunas zonas geográficas con realidades y problemas distintos de los occidentales, la actitud hacia el NPM es de poco interés o quizá hasta de desconocimiento de sus postulados.

En fin, Obolonsky representa ejemplarmente la orientación diversa, heterogénea, pragmática, que adoptaron los ponentes en París. Se observa de este modo una utilización de las estrategias del NPM en algunos aspectos y un rechazo en otros, sobre todo al rechazar la suplantación del término ciudadano por el de cliente. En París prevaleció la idea de que es necesario rescatar el término ciudadano y fundamentalmente reorganizar las relaciones ciudadano-administración pública.

*El documento del CLAD presentado después
del congreso de Madrid*

Este documento clarifica la posición que asume el Consejo Científico y el Consejo Directivo del CLAD, el cual está compuesto por autoridades gubernamentales encargadas de la modernización de la administración pública y de la reforma del Estado de los 25 países que pertenecen al CLAD. El Consejo Científico que preparó el documento lo integran Luiz Carlos Bresser Pereyra, Leonardo Garnier, Oscar

Oszlak, Joan Prats i Catalá, Adam Przeworski, Enrique Álvarez Conde y Nuria Cunill.

La visión económica

El documento señala que la respuesta neoliberal-conservadora a la crisis del capitalismo en los setenta pretendió restablecer el equilibrio fiscal del Estado, equilibrar la balanza de pagos, reducir el tamaño del Estado y predominio del mercado. Se critica el poco sentido económico y político de esta propuesta y el error al dismantelar el aparato estatal cuando lo que en realidad se requería era reconstruirlo (CLAD, 1998: 7).

Para ellos, la construcción de un nuevo tipo de Estado es el gran tema para América Latina y para lograr su reconstrucción es necesario contar con:

- Un sólido proyecto para el sector del comercio exterior.
- Aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial.
- Recursos públicos y privados que se canalicen estratégicamente para programas en las áreas de educación, ciencia y tecnología.

Es notorio que este documento deje entrever el agotamiento del neoliberalismo y de su desobligación social, al señalar que la actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social y a redefinir sus formas de intervención económica y política (CLAD, 1998: 8).

El declarado papel estratégico del CLAD

A decir del propio documento, el CLAD debe *promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano* como su papel estratégico. Esta afirmación que preocupa, pero no sorprende, es contrastante con sus ideas económicas, pues es evidente que si bien hay una crítica al neoliberalismo y una sugerencia de devolverle al Estado sus obligaciones sociales, esto no implica que el NPM deba desaparecer, sino más bien promoverse, por lo que entonces resulta imprescin-

dible analizar con precisión qué significa el NPM para Latinoamérica, según el CLAD.

Los elementos de la reforma gerencial

Destacan los siguientes elementos que a decir del CLAD forman parte de su reforma gerencial:

1. Su objetivo es mejorar la capacidad de gestión del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.
2. Hay una especie de justificación para aplicar esta reforma en Latinoamérica al señalar que varios países europeos llevan a cabo este tipo de reformas.
3. Se reconoce que el modelo gerencial se inspira en el sector privado y en sus formas flexibles de gestión, de pocos niveles jerárquicos, de autonomía de decisión de los gerentes, de responsabilidad de los administradores y de entrega de resultados. Todo ello con respeto al contexto democrático en el que se inserta el sector público, lo cual significa el control mayoritario de las decisiones y la rendición de cuentas que es natural en el sector público, pero no lo es en el sector privado.
4. La reforma presupone que hay una modificación a la reforma burocrática weberiana cuyo mérito fue instaurar un servicio público profesional y meritocrático. Se alega que a fines de los setenta este modelo se agotó al no responder a las demandas de democratización del servicio público y a las expectativas de los ciudadanos. Además la estructura democrática se tornó muy rígida. La crítica del CLAD dice que la administración pública burocrática no considera la eficiencia, la democratización del servicio público y la flexibilización organizativa.

Por lo tanto, proponen que los cambios se orienten a:

- a) Hacer más flexibles las organizaciones para dinamizar a los gobiernos.
- b) Establecer una red de relaciones democráticas entre la

prestación de servicios públicos y los ciudadanos-consumidores.

- c) Implantar un modelo contractual y competitivo de acción estatal a partir del cual se puede incrementar la eficiencia de las políticas.

5. Por otra parte, se determinan las principales características del modelo gerencial:

- a) La profesionalización de la alta burocracia, reduciendo su clientelismo y su politización.
- b) La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados ante la sociedad.
- c) Descentralizar la ejecución de los servicios públicos acompañada de un apoyo técnico proveniente del gobierno central en las regiones que así lo requieran.
- d) En actividades del gobierno central debe haber una desconcentración organizativa.
- e) El control debe ser de los resultados y no de las normas y procedimientos como se hacía en el modelo weberiano.
- f) Se plantean cuatro tipos de control:
- Control de resultados a partir de indicadores de desempeño.
 - Control contable de costos, en términos de valorar el buen uso del dinero público.
 - Control por competencia administrada, que busca suscitar en las agencias el mejor servicio a los usuarios.
 - Control social, por medio del cual los ciudadanos evalúan los servicios públicos y participan en la gestión de los mismos.
- g) Hay dos formas de unidades administrativas autónomas: la primera son las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado y, otras, son las agencias descentralizadas que actúan en los servicios sociales y científicos; se trata del llamado sector público no estatal, que es una

- alternativa a la privatización en la que participan la comunidad, el tercer sector, el mercado y el propio gobierno.
- b) La orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario, ya que con el modelo weberiano se dirigía más a la afirmación del poder que a responder las demandas de los ciudadanos.
- i) Es preciso aumentar el grado de responsabilidad del servidor público.

Para el CLAD esta reforma es democrática y progresista porque:

- Subordina la eficiencia al criterio democrático.
- No cree en el mercado como ordenador del sector público.
- Propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia.
- Afirma la obligación social del Estado.
- Presupone que la función del Estado es crear las condiciones para el pleno empleo e invertir masivamente en educación como la gran puerta para emplearse en el siglo XXI.
- Amplía el espacio público al crear el concepto de lo público no estatal.
- Supone que la cooperación entre personas es posible y efectiva y está en contra de la desconfianza en los seres humanos.
- Afirma que la oferta de servicios públicos por entidades públicas no estatales puede ser mejor que la oferta privada o estatal.

Bibliografía

- Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de ciencia de la administración*, vol. I, Madrid, Tecnos, 1985.
- CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, documento final sobre el Congreso de Madrid, España, 1988.
- Caiden, Gerald, "Revitalización de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, INAP, México, 1996.
- Guerrero Orozco, Omar, "Del Estado gerencial al Estado cívico", libro inédito.

-
-
- _____, "El *management* público: una torre de Babel", *Revista Convergencia*, núm. 17, Toluca, Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, 1998.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael, *La argumentación administrativa: Estudio introductorio de Ricardo Uvalle*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Osborne, David y Ted, Gaebler, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public sector. From School house to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992.
- Ramió, Charles y Xavier Ballart, *Lecturas de teoría de la organización*, tomos I y II, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
- Schmitter, Philippe *et al.*, *Neocorporativismo II, más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza, 1992.
- Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.
- Waldo, Dwight, *Administración pública, la función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1985.
- Wallis, Malcolm, *Bureaucracy; Its Role in Third World development*, London, Macmillan, 1989.

Ponencias del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

- Cassese, Sabino, "The Citizen and Public Administration, General Report", París, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1998.
- Haque, M. Shamsul, "Relationship Between Citizenship and Public Administration: A Reconfiguration", París, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1998.
- Obolonsky, V. Alexander, "The Civic Aspect of Administrative Reform in Modern Russia", París, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1998.

Oszlak, Oscar, "State Regulatory Capacity in Argentina: Quis Custodiet Custodes?", París, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1998.

Pérez Salgado, Ignacio, "Citizenship and Delivery of Social Services", París, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 1998.