

Resistencia al cambio

Algunas observaciones críticas sobre discursos contemporáneos con respecto a la reforma administrativa*

Demetrios Argyriades**

Traducción del inglés, Alfredo Díaz Mata

*“La Reforma del Servicio Público (RSP)
es un programa planificado y
deliberado de intervención
para alcanzar objetivos específicos,
a pesar de la resistencia”*

Gerald Caiden (1969) *Administrative Reform*, San Francisco, Aldine Publishers, p. 8

I. Cambios en los modelos para la reforma

La reforma del servicio público, tal y como un observador y estudioso por largo tiempo del campo señalaba recientemente, nunca pasa de moda.¹ En casi todos los países se le ha incluido en lugar prominente en las agendas de gobierno y en las plataformas políticas de los partidos de oposición que compiten en busca de atención. Considerando los riesgos, las complejidades y los costos de la mayor parte de las agendas para la reforma, su lenta implantación y sus resultados tan

* Versión escrita de la conferencia especial presentada el 29 de octubre de 2004 en el IX Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática, organizado por la División de Investigación de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, México, D.F.

** Profesor de la New York University. Correo electrónico: argyriades@un.org

¹ Gerald Caiden & Pachampet Sundaram (2004), “The Specificity of Public Service Reform”, en *Public Administration and Development*, Vol. XXIV, p. 1.

mixtos podrían justificarse al ponderar la frecuencia, la ubicuidad y el innegable atractivo de la reforma del servicio público.

Se dejan fuera por ahora los ataques en contra de la “burocracia”, a la que invariablemente se dibuja como “anquilosada”, “inerte”, “rígida”, “inefectiva”. Por otro lado, resulta difícilmente sintomático que esos temas recurrentes hayan sido un *leitmotif* de la retórica populista en las últimas dos décadas y que el estereotipo de los burócratas pomposos, adictos a las reglas y al papeleo, siga siendo un chivo expiatorio favorito de los periodistas y los políticos, pero también una caricatura consistentemente popular entre novelistas y escritores de panfletos.

La actualidad de esas metáforas difícilmente puede ser accidental. Nos invita a reflexionar sobre el papel que el gobierno desempeña en nuestras vidas diarias, sobre la importancia de las necesidades que la administración pública aborda o satisface y sobre nuestra dependencia de la “oficialidad”. Curiosamente, esta dependencia no disminuye en forma considerable ni disminuye los “enormes costos” del gobierno como resultado de las reformas que, en las últimas dos décadas, se han caracterizado por recetas como *downsizing*, desregulación, *outsourcing* y privatización.

Sin embargo, los discursos y los estilos de la reforma del servicio público han cambiado considerablemente con los años. Resulta notable observar que estos discursos han tenido mucho menos que ver con el aceptado objetivo de lograr una mayor eficiencia, economía y efectividad en el servicio público. Tanto el estilo como el discurso han estado mucho más conformados por cambios en los paradigmas del estado y del servicio público, el alcance del gobierno y, en un análisis final, en visiones cambiantes de la sociedad, de la ciudadanía y del hombre. De hecho, sería posible argumentar, parafraseando a Paul Valéry, que todos los nuevos avances en la administración pública y el gobierno necesariamente implican un modelo diferente de hombre.²

En contra de la afirmación de que “administración es administración” que con tanta frecuencia manejan los entusiastas de la *Nueva Gerencia Pública*, la historia de la reforma en los últimos dos siglos sugiere una historia diferente. Muestra

² Toda la política, escribió Paul Valéry, implica determinada idea del hombre, véase P. Valéry *History & Politics* (1962), Pantheon, Nueva York, p. 103. Sobre este tema, véase también Edmund Leach (1974), “Models of Man”, en W.A. Robson (ed) *Man and the Social Sciences*, Sage, Beverly Hills, CA.

que lo que ha dirigido las agendas sobre reforma han sido ideas obtenidas de los campos de la política, la filosofía, la ley y, en el siglo XX, la ingeniería industrial, la psicología, la sociología y la economía. Para ilustrar este punto, podría valer la pena ofrecer una investigación expedita sobre las ideologías dominantes que proporcionaron los fundamentos de las sucesivas olas de reforma. El propósito de este ejercicio no será argumentar sobre sus méritos o criticar sus defectos sino, más bien, colocar la reforma en un contexto histórico y *enfatar el papel del medio ambiente económico y sociopolítico* dentro del cual se ha desarrollado. Este enfoque arrojará algunas dudas sobre el valor *prescriptivo* de los modelos como lineamientos para la acción.³ Va a colocar en perspectiva los usos y los abusos de las *transferencias de la política pública*.

A riesgo de cierto grado de generalización, es posible argumentar que la reforma del servicio público y de la administración pública ha conocido cuatro etapas principales en los dos últimos siglos. De manera significativa, cada etapa ha sido diseñada para abordar una dimensión principal de la naturaleza y del papel del estado moderno. El dominio intelectual de las potencias europeas (posteriormente de Norteamérica) durante este periodo de tiempo explica en gran medida la *ubicuidad* de este patrón en algunos aspectos importantes. También es significativo que todas estas etapas hayan dejado su impronta en la forma de los sistemas de servicio público, aunque sus legados respectivos no coexisten armoniosamente en todos los casos. De hecho, las fricciones y contradicciones resultantes pueden contemplarse como factores causales de las reformas subsecuentes.

El estado burocrático

El estado burocrático representa el legado primordial del despotismo ilustrado y de la Edad de la Razón en casi toda Europa. Pedro el Grande y Federico II en Rusia y Richelieu y Napoleón en Francia asociaron sus nombres a la constitución de instituciones que establecieron los fundamentos de los sistemas del servicio

³ “[...] el gerencialismo ha tenido un impacto importante sobre la administración pública. La esencia del gerencialismo radica en la suposición de que existe algo denominado “administración” [...] que incluye un conjunto de principios que se puede aplicar “universalmente”. Boston citado por J.M. Kamensky, “Role of the Reinventing Government Movement in Federal Government Reform” en *Public Administration Review*, mayo/junio 1996, 56(3): 251-252.

público en sus respectivos países.⁴ Un curso muy similar emprendieron Japón y el reino de Tailandia en el camino de la reforma durante el siglo XIX.⁵

Lo que todas estas reformas tuvieron en común fue una visión del estado como el principal agente del progreso y la modernización. Fue esta poderosa visión la que actuó como catalizador de la reforma del servicio público. Ayudó a transformar a una banda de cortesanos y atesoradores en una gran profesión. Napoleón expresó este pensamiento en los siguientes y elocuentes términos:

*Deseo constituer un orden civil en Francia. Hasta el día de hoy, existen en el mundo solamente dos poderes: el militar y el eclesiástico. Más que otra cosa, deseo una entidad corporativa, porque una corporación no va a morir... [una corporación] no tiene ninguna otra ambición que dar servicio y ningún otro interés que el interés público... deseo una entidad cuya administración y estatutos se vuelvan de carácter tan nacional que nunca nadie se enfrente a ellos.*⁶

En su teoría del Estado, el filósofo alemán Hegel hizo eco de los sentimientos de Napoleón. Escribió:

*Lo que el servicio del estado realmente requiere es que los hombres renuncien a la satisfacción egoísta y caprichosa de sus fines subjetivos. A través de este mismo sacrificio obtienen el derecho de encontrar su satisfacción en, pero sólo en, el desarrollo diligente de sus funciones públicas.*⁷

Está implícita en estos planteamientos la creencia de que un servicio público debe ser un dominio realmente público y que el Estado —porque es el Estado— debe ser un empleador modelo. Se diseñaron exámenes competitivos abiertos, enlaces

⁴ D. Argyriades (2001), “Bureaucracy and Debureaucratization” en A. Farazmand *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 2a edición, Nueva York, Marcel Dekker, pp. 901-917; también (1996), “Neutrality and Professionalism in the Public Service” en H. Asmeron & E. Reis, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, London, Macmillan, pp. 45-73.

⁵ M. Sakamoto (2001), “Public Administration in Japan: Past and Present in the Higher Civil Service” en A. Farazmand, *K, op cit.*, pp. 349-301; F. W. Riggs (1996) *Thailand: the modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu, East-West Center Press.

⁶ Citado en D. Argyriades (1996), *op. cit.*, p. 49.

⁷ *Ibid.*

estrechos entre el reclutamiento y la educación pública y una carrera que ofrecía recompensas por la laboriosidad y el mérito (*carrière ouverte aux talents*) para dar efecto a estos objetivos.

El estado democrático

Relacionado con este objetivo estaba un ataque al chambismo y el clientelismo que se volvieron preocupaciones importantes con el advenimiento de la democracia, y conforme los partidos políticos competían por el apoyo electoral. Limitar el poder del patrocinio ejecutivo ayudó a introducir una medida de probidad y transparencia en la conducción de los asuntos gubernamentales. También añadió impulso a un nuevo examen de las políticas y prácticas en el reclutamiento y la selección en las entidades de servicio civil. Sin embargo, estos pasos graduales no incidieron invariablemente en la raíz del problema. Esto se expresó en forma sucinta en el reporte Northcote-Trevelyan en los siguientes y desafiantes términos:

*Se puede asegurar sin mucho riesgo que, en los términos en lo que están las cosas ahora, el gobierno del país no podría llevarse a cabo sin el auxilio de un cuerpo eficiente de funcionarios permanentes, que ocupen una posición debidamente subordinada a la de los ministros, que sean directamente responsables ante la corona y el parlamento y que aun así, posean suficiente independencia, carácter, habilidad y experiencia para estar en posibilidades de asesorar y, en cierta medida, influir sobre quienes, de tiempo en tiempo, están por encima de ellos.*⁸

Ya han transcurrido ciento cincuenta años desde la emisión de este reporte y, aun así, sus descubrimientos y conclusiones no han perdido nada de su antigua importancia. La búsqueda de hombres y mujeres de talento, integridad y capacidad sigue siendo una preocupación perdurable de la reforma del servicio público en la mayor parte del mundo. Ahora, al igual que en los primeros días, los gobiernos deben competir en el mercado en busca de capacidades de alto nivel que estén totalmente

⁸ Report of the Committee (Northcote and Trevelyan) on the Organization of the Permanent Civil Service (enero de 1854) Paper 1713, B.P.

conscientes del hecho de que, al igual que en el siglo XIX, los hombres y las mujeres promisorios van “a donde se encuentran los premios”⁹. Lo que ha cambiado drásticamente en el periodo intermedio son el alcance y la escala del gobierno y el grado de complejidad que marcan sus operaciones. Ambos son rastreables en última instancia a nuevas definiciones de *ciudadanía* y a conceptos del Estado que la democracia trajo consigo en sus albores.

La democracia y las elecciones convirtieron súbditos en ciudadanos y al Estado “velador” en un Estado del bienestar, que se preocupa por sus ciudadanos y por aspectos nacionales amplios y no simplemente de la ley y el orden de los asuntos extranjeros. Sin embargo, la democracia transformó también los patrones, las modalidades y los procesos del gobierno en casi todos los niveles. Con el progreso de la democracia, las normas como *responsabilidad, capacidad de respuesta, transparencia, proceso debido, respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley* gradualmente adquirieron nueva importancia porque se podían poner en práctica. Esto se sumó a las cualidades y las capacidades que se requerían en los servidores públicos. Aunque, al igual que sus predecesores en la época de la monarquía absoluta, sirven al poder ejecutivo, ahora deben estar conscientes no simplemente de los *límites* de la autoridad de la que pueden estar investidos, sino también de la adecuación de los métodos que aplican. No sólo lo que hacen, sino también la forma en que lo hacen asumen una mayor importancia como la parte crucial del gobierno democrático. Tiende a pasarse por alto este rasgo del ejercicio del gobierno.

Democracia, el estado del bienestar...

En la mayor parte del mundo se considera en forma amplia y adecuada que las plataformas políticas cambiantes son características necesarias de la política democrática. El cambio frecuente de gobiernos y la rápida sucesión de ministros pueden bien ser hechos de la vida en muchos países. Pero crean condiciones que puedan volverse intolerables *si carecen de estructuras institucionales* y personal que aseguren el grado de *consistencia, coherencia, continuidad y credibilidad* que el imperio de la ley y la sobrevivencia imponen como necesidades primordiales. Por supuesto, no es ningún accidente asegurar que estas 4C bajo el

⁹ *Ibid.*

imperio de la ley y de un proceso debido se hayan convertido en una plataforma importante de la reforma del servicio público, especialmente con el advenimiento del pluralismo democrático. No obstante los peligros de promover la “ambición por la carrera” y de proteger excesivamente a las elites burocráticas de los “vientos de cambio”, los estatutos del servicio público que, desde el siglo XIX han servido como instrumentos primordiales de las reformas del servicio público, le asignaron un lugar de honor al objetivo de salvaguardar la neutralidad, el profesionalismo y cierto grado de autonomía a los servidores públicos.

Desde la famosa Ley Pendleton (1893) de los EUA hasta nuestros días, la legislación se ha ocupado de protegerlos contra poderes arbitrarios, pero también de diseñar las estructuras de carrera necesarias para *atraer, retener, desarrollar y motivar* a hombres y mujeres talentosos que dirijan sus energías al objetivo único del interés público de largo plazo y del bienestar de la ciudadanía en su totalidad. En muchas partes del mundo el surgimiento de sindicatos dentro del sector público ha reforzado esta tendencia. Desde principios del siglo XX, las asociaciones profesionales y las uniones de servidores públicos se convirtieron en socios importantes y con frecuencia en participantes con voz en el proceso de reforma.

En casi todo el mundo, el periodo siguiente a la Segunda Guerra Mundial fue el que vio la expansión y la reforma más decisivas del Estado y del servicio público. Durante los treinta años posteriores a 1945 se amplió el rango de las funciones gubernamentales para incluir la provisión de todos servicios básicos, notablemente salud, educación, habitación y bienestar social. No debe pasarse por alto que también fueron años de descolonización, comenzando en el sur de Asia y ampliándose rápidamente a África y a otras partes del mundo.

En una escala global, el cambio fue tanto *cualitativo* como *cuantitativo*. En los niveles nacional e internacional, la promesa de reforma, junto con los desafíos que llegan con la independencia, exigió bastos programas y constitución de instituciones nuevos en una escala casi sin precedentes. A su vez, estos importantes sucesos exigieron de *cuadros profesionales* capaces tanto de diseñar como de administrar las políticas y los programas de desarrollo que marcaban el nuevo perfil del Estado y del servidor público. El Estado posterior a la guerra surgió como un ente primordialmente responsable no sólo de un buen gobierno y dirección del país como un todo, sino también del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos, “de la cuna a la tumba”, tal como sugería la popular expresión de los años cincuenta y sesenta. Es cierto que este cambio se estuvo gestando durante algún tiempo antes

de la guerra, pero el triunfo sobre el fascismo aceleró el proceso. En todo el mundo se percibió que la victoria era un triunfo sobre las fuerzas del militarismo, la intolerancia, la represión y la injusticia. El establecimiento de las Naciones Unidas en junio de 1945 y el contenido de su Carta reforzaron en gran medida esta interpretación y le añadieron impulso a las presiones para la liberación nacional y las reformas socioeconómicas.

A diferencia de su efímero precursor, el pacto de la Liga de las Naciones, *la Carta de las Naciones Unidas*, le dio prominencia a la economía internacional y a la cooperación social (artículos 55 a 60). Esto significó que la paz y el desarrollo requerían de una acción colectiva y de consultas entre los estados miembro. Se argumentó que el Plan Marshall para Europa fue el experimento más temprano y más ambicioso que tuvo este nuevo enfoque en mente. A un costo que, en 2003 y tomando en cuenta la inflación, ascendería a 100 millones de dólares estadounidenses, el Plan Marshall ejemplificó la visión de que enfrentar las complejidades de la rehabilitación y la reconstrucción en una Europa destruida por la guerra era una tarea de grandes proporciones y que no podía simplemente abandonarse a iniciativas de *laissez-faire*. La maquinaria del Estado y las técnicas de planeación, que habían servido para ganar la guerra en contra de las potencias del Eje fue lo que se utilizó ahora para este propósito. El éxito de este experimento pronto se convirtió en un diácono y en un *modelo* para las tareas de construcción y desarrollo en los nuevos estados que estaban surgiendo del proceso de descolonización.

...y las agendas para el desarrollo

En 1994, viendo en retrospectiva el modelo de desarrollo de la posguerra, un grupo de académicos del MIT repasó este modelo con la intención de explicar su naturaleza y fundamentos.¹⁰

Los economistas del desarrollo posterior a la II Guerra Mundial ni estaban ingenuamente a favor del Estado ni eran opositores diabólicos del mercado; simplemente dieron

¹⁰ Lloyd Rodwin & Donald A. Schön (eds., 1994), *Rethinking the Development Experience*, Cambridge Mass. The Brookings Institution & The Lincoln Institute of Policy.

*espacio para la intervención pública. ¿Cómo podían ellos pensar de otra manera, después de haber experimentado la depresión y la guerra, y después de haber estado bajo la influencia intelectual de John Maynard Keynes?*¹¹

Si, tal como se ha sugerido, el modelo resumaba una excesiva confianza¹², hizo que un “grupo de expertos” de las Naciones Unidas, en 1951, estableciera ocho “precondiciones” para el desarrollo económico. El grupo incluía tanto a W. Arthur Lewis como a Theodore W. Schultz. Sus prescripciones de política eran perentorias: el gobierno debía, por ejemplo, “establecer una unidad económica central” y “anunciar sus programas para ampliar el empleo”. Sus históricas teorías eran similarmente grandiosas: “el progreso ocurre solamente cuando las personas creen que un hombre puede, mediante esfuerzo consciente, dominar la naturaleza”. Incorporaba las condiciones políticas para el crecimiento: “no puede haber un progreso económico rápido... [sin] la creación de una sociedad en la cual se hayan eliminado los privilegios económicos, políticos y sociales”. El grupo exigía en efecto una revolución en la vida moral y social: “Es necesario eliminar antiguas filosofías; se deben desintegrar antiguas instituciones sociales; deben desaparecer las limitaciones de las castas y los credos; y las grandes cantidades de personas que no pueden mantener el paso del progreso habrán de ver frustradas sus expectativas de una vida cómoda”¹³.

La planeación central se volvió *de rigueur*¹⁴ y con un sistema administrativo centralizado. El concepto de reforma como un cambio planificado, inducido, deliberado y orquestado, con frecuencia en contra de la oposición,¹⁵ alentó la creencia de que el progreso, con reforma y, por lo tanto, con desarrollo y modernización, dependía de la efectividad de una agencia central encargada de las tareas de mejorar el sistema administrativo. En un intento por aumentar su posición, su poder y su alcance, el ápice y el centro de la maquinaria gubernamental se convirtió en la ubicación preferida para sus actividades y en el centro de las unidades responsables de la reforma y del servicio público, así como también de la planeación del desarrollo. Por ejemplo, en varios países, el establecimiento de la oficina del

¹¹ Lance Taylor (1994), *op. cit.*, p. 61.

¹² Emma Rothschild (1994), *op. cit.*, p. 113.

¹³ *Ibid.*, p. 114.

¹⁴ J. K. Galbraith (1964), *Economic Development*, Boston, Mass. Houghton Mill, p. 62.

¹⁵ G. Caiden (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Nueva York, de Gruyter, p. 67 y *passim*.

primer ministro por parte del presidente fue reforzado en gran medida. Su papel en el diseño, control y coordinación de la política gubernamental recibió atención y se le dio importancia¹⁶.

Estas tendencias centralizadoras fueron tan marcadas como ubicuas. Sin embargo, en retrospectiva, los resultados y las expectativas no coincidieron invariablemente, y en varios casos, la búsqueda de control central produjo muchas consecuencias que no se pretendían. De acuerdo con una revisión de la reforma administrativa en el mundo árabe:

*[...] los problemas del desempeño y las desviaciones de las prácticas se manejan siempre elevándolas a los más altos niveles administrativos, con la pretensión de lograr un mayor control con el propósito de evitar que vuelvan a ocurrir los problemas, en vez de obtener la participación de todas las partes ejecutivas implicadas para que estudien las razones específicas de estos problemas y de ahí emprender los procedimientos apropiados para erradicarlos.*¹⁷

Aun así, hay pocas dudas con respecto a que, en la mayor parte de los años sesenta y ya bien entrados los años setenta, los mecanismos de planeación central, junto con las funciones de alcance, coordinación y control continuaban atrayendo la atención de los reformadores. Seguían siendo un punto de concentración importante del Programa de Cooperación Técnica y Administración y Finanzas Públicas de las Naciones Unidas¹⁸. Así, en un reporte de las NU sobre aspectos administrativos de la implantación de planes se observaba:

algunos estudios revelan que la maquinaria administrativa responsable de la implantación de planes es uno de los obstáculos a la planeación más frecuentes. La factibilidad de los planes depende no sólo de una apropiada coordinación de sus objetivos e instrumentos y de factores técnicos, económicos y financieros, sino también de las posibilidades

¹⁶ Véase, por ejemplo, The Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East (1965), *Organization and Functions of the Central Government of Turkey, Report of the Managing Board of the Central Government Organization Research Project*, Ankara, Is Matbaalick ve Ticaret, pp. 113 y sigs.

¹⁷ Nassir M. Al-Saigh (ed., 1986), *Administrative Reform in the Arab World*, Readings, Amman, Jordan Arab Organization of Administrative Sciences, p. 49.

¹⁸ Para ver detalles Demetrios Argyriades (1995), "Technical Cooperation in Public Administration and Finance", en *International Journal of Technical Cooperation*, vol. I, no. 2, pp. 223-262.

*administrativas de su implantación. De ahí la necesidad de especificar claramente las instituciones, los procedimientos y la capacidad ejecutiva que han de utilizarse.*¹⁹

Con frecuencia, según ese reporte, hacían falta recursos humanos. Por lo tanto, el desarrollo de personal se convirtió en un pilar importante del esfuerzo de desarrollo, así como también un punto de atención importante de las Naciones Unidas en la reforma del servicio público. La capacitación previa y durante el servicio surgieron en los años cincuenta y sesenta como preocupaciones importantes. En una forma que reflejaba ampliamente el espíritu de los tiempos, era claro que se prefería un enfoque de constitución de instituciones. Los años cincuenta, sesenta y setenta vieron la creación de centros, escuelas nacionales e institutos de administración pública para la capacitación y la investigación en grandes partes del mundo. Con frecuencia encontraron oposición de facultades universitarias y de científicos políticos y científicos legales que arrojaban dudas sobre la legitimidad de estas escuelas profesionales y centros de desarrollo. Abundan los ejemplos en niveles tanto regional como nacional. En los países en vías de desarrollo muchos de estas escuelas o institutos fueron patrocinados con la ayuda de programas de cooperación técnica multilateral y bilateral.²⁰

Es necesario hacer hincapié en que la capacitación durante este periodo promovió asiduamente un nuevo perfil de servidor público tanto en calidad de elaborador de políticas como de administrador capaz de programas. Ejemplificó la influencia de las teorías prevalecientes sobre el desarrollo, especialmente en la forma en la que fueron modificados los contenidos y la dirección del campo por parte de practicantes y estudiosos. El periodo en cuestión y en particular los años sesenta son la gran marca de agua de la *Administración comparativa y del desarrollo*, un campo cuyo surgimiento a la prominencia le debe mucho al descontento con el enfoque dogmático previo, pero también, con toda seguridad, a la descolonización y a varios programas de ayuda, multilateral o bilateral²¹.

¹⁹ E7CN/12/807, diciembre 1968, p. 5.

²⁰ Véase United Nations (1966), *Handbook of Training in the Public Service*, Document ST/ITAO/M/28.

²¹ Para lecturas sobre este tema, véase Ali Farazmand (2001), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, 2a. ed., Nueva York, Marcel Dekker; también W.J. Siffin (ed., 1959), *Towards the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington Indiana, Indiana U.P.

Se puede afirmar con seguridad que, en esta fase, las preocupaciones sobre el desarrollo dominaron el escenario *en el estudio y la práctica de la administración pública*. El crecimiento socioeconómico en términos cuantificables se convirtió en el objetivo primordial que requería de iniciativa estatal en particular en áreas en las que la empresa privada y la sociedad civil como un todo no eran suficientes o no podían enfrentar el desafío. Para los ciudadanos como un todo, el progreso socioeconómico, que posteriormente se definiría en términos de *desarrollo humano*,²² conllevaba la latente promesa de oportunidades de crecimiento tanto para mujeres como para hombres, un mayor estándar de vida y acceso a los beneficios que la civilización les había otorgado hasta ese punto solamente a unos cuantos.

II. El surgimiento de una contracultura: “modelo de mercado del gobierno”

Ya a finales de los años setenta y aún en forma más enfática durante los años ochenta, se afirmó una potente contracultura. Comenzó en Nueva Zelanda, pero pronto pasó a Australia, el Reino Unido y Estados Unidos. La persistente recesión global aumentaba su credibilidad y después del sorpresivo colapso de la Unión Soviética, que se percibió ampliamente como la desaparición del socialismo, se llegó a retratar como *la clave para el futuro* y como la doctrina oficial de la era posterior al Estado del bienestar, al nuevo orden mundial posterior a la Guerra Fría.

Lo que comenzó como una estrategia para enfrentar déficit presupuestales y para reducir la inflación se convirtió en una ofensiva en gran escala en contra del “enorme gobierno”, “la burocracia” y el Estado del bienestar. El impulso de este ataque consistió en revertir un proceso que, según argumentaban muchas personas, estaba conduciendo a un *fracaso del gobierno*. Los dogmas de esta doctrina representaban en efecto, una verdadera antítesis ante poderosas tendencias, a las que durante más de un siglo habían tendido en el sentido del crecimiento del sector público. Estos dogmas de la doctrina, conocida como la *nueva gerencia pública* se podrían resumir en los siguientes términos:

- ♦ Descentralización;
- ♦ Desburocratización;

²² Véase Mahbub ul Haq (1995), *Reflections on Human Development*, Nueva York, Oxford University Press.

- ♦ Desregulación
- ♦ Reducción del tamaño del Estado
- ♦ *Outsourcing* y privatización de las actividades sector público. La privatización y la “mercadización” asumieron diversas formas que compartían un propósito común: el “encogimiento del Estado” y la conversión del gobierno, en la medida de lo posible, a la manera del mercado y del sector privado.

Tanto en teoría como en la práctica, las implicaciones de esta postura fueron drásticas y de gran alcance. Calmadamente se eliminó la planeación central, así como también se eliminaron los enfoques centralizados a la administración de personal que habían sido los favoritos anteriormente. Devolver la responsabilidad significó ceder el control sobre las decisiones y los insumos al funcionario que controlaba las acciones de los programas. Significó “permitir que el administrador administrra”. Alentar un “estado mental de negocios”, acuerdos competitivos como los “contratos de desempeño”, jerarquías más aplanadas y organizaciones tales como las “agencias ejecutivas” resultaron preferibles por encima de patrones más tradicionales. El “administrador emprendedor era el modelo por seguir”. También se le daba un gran valor a la capacidad de respuesta ante los ciudadanos sobre la base de que, de hecho, los ciudadanos eran los clientes del gobierno y se les debía tratar como tales. La eficiencia y la efectividad tenían posiciones elevadas en la escala de prioridades. Por contraste, otros valores fueron menospreciados. A pesar de que mucho se habló en sentido contrario, el profesionalismo, la ética, el respeto por el reinado de la ley y de los procesos debidos perdieron apoyo. Los partidarios de la *nueva gerencia pública* los consideraron como elementos de las “estructuras tradicionales de ejercicio del gobierno que era necesario minimizar ya que [...] podían interferir con la efectividad y la eficiencia del desempeño de la Administración Pública en términos económicos”²³. La legalidad y el profesionalismo han recibido una atención tardía, pero sólo como reacción a la creciente pandemia de sobornos y, en su mayor parte, desde el punto de vista de mejorar la economía y la eficiencia en el gobierno y los negocios.²⁴

²³ Karl P. Sommermann, “The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting”, Report to the XXV the International Congress of Administrative Sciences, julio 2001, p.2.

²⁴ Para un panorama completo de las principales características, tendencias y contribución de la Nueva Gerencia Pública, véase Ignacio Pichardo Pagaza (2004), *Modernización administrativa: Propuesta para una reforma inaplazable*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente cap. VI, “La Nueva Gerencia Pública (NPM)”, pp. 165-199.

Los modelos como mapas... o metáforas

En su crítica de los modelos, el famoso economista estadounidense Paul Krugman ha mostrado sus fortalezas y sus debilidades en la conformación y promoción de agendas del desarrollo en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

[...] no hay alternativa ante los modelos. Todos pensamos en modelos simplificados, todo el tiempo. La cosa sofisticada que se puede hacer no es pretender dejar de hacerlo sino estar conscientes, tomar conciencia de que los modelos son mapas en vez de realidad [...]

De hecho, todos somos constructores y transmisores de simplificaciones poco realistas. Algunos de nosotros estamos conscientes de ellas; usamos nuestros modelos como metáforas. Otros, incluyendo personas que son indisputablemente brillantes y en apariencia sofisticadas, son sonámbulos; utilizan viciosamente las metáforas como modelos.²⁵

Durante más de veinte años, el “modelo” de mercado de gobierno ha guiado el discurso sobre la administración pública y la reforma del servicio público. No tardaron en surgir los peligros de su herencia. Perspectivas uniformes y el pensamiento unidimensional fomentaron un enfoque a la reforma del servicio público en el que todos los otros factores que no fueran gestión y economía parecían ser secundarios. Por lo tanto, entonces, se les puede considerar como una característica clave de *las reformas dirigidas externamente*, así como también como la razón común para su falta de éxito. Se ha señalado²⁶ que las mejores guías para la acción son la tradición prevaleciente y las prácticas de la actividad de gobierno. Sólo en las raras ocasiones en las que se da un quebranto total del sistema, en momentos en los que se está dispuesto a aceptar cualquier salida rechazando completamente el antiguo *status quo*, es que se deben preferir enfoques “elaborados en el exterior, listos para usar” y otras estrategias radicales relacionadas. De otra

²⁵ Paul Krugman, “Conceptualizing Development” en *Rethinking the Development Experience* por Lloyd Rodwin & Donald A. Shôn (eds, 1994), The Brookings Institution & the the Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mas., pp. 51-52

²⁶ Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes y P. Weller (2003), “Traditions of Governance: Interpreting the Changging Role of the Public Sector”, *Public Administration*, vol. 81, no. 1, pp.1-17.

manera, es necesario que las soluciones locales y las reformas factibles graduales estén a la orden del día. Aparte de darse en las reformas que se dirigen a la introducción de nuevas tecnologías o la adopción de nuevas herramientas, *el mimetismo* administrativo rara vez produce resultados.

La importancia del contexto y la cultura

El no comprender la importancia del imperio de la ley²⁷ ha sido una falacia importante de este enfoque; la falta de apreciación de los antecedentes históricos, del contexto y de la cultura sociales ha sido otra. Con frecuencia las reformas proceden como si se pudiera pasar por alto el contexto sociopolítico. En realidad, sin embargo

[...] las intervenciones operan en sistemas sociales complejos, con sus conflictos inherentes, sus intereses opuestos, sus conexiones vagas y sus cadenas causales prolongadas y multifacéticas [...] [reduciendo] nuestra capacidad para predecir y controlar la conducta. Estas son malas noticias para los administradores que están buscando intervenciones que produzcan efectos intencionales y específicos. También son malas noticias para los científicos sociales que creen que pueden desarrollar esas intervenciones y para quienes están trabajando bajo la ilusión de que las intervenciones que ya han desarrollado funcionan de esa manera. Y son malas noticias para los consultores que desean vender soluciones lindas y composturas rápidas [...]

*Una perspectiva evolutiva no les da a los practicantes de los recursos humanos la comodidad de una mejor forma o la ilusión de certidumbre [...] [se] conforma más bien, con mejorar procesos adaptativos, mantenimiento, y mejoras limitadas, siempre sin tomar en cuenta el contexto y el conflicto.*²⁸

La falta de profundidad histórica y las proclividades radicales quedan particularmente en evidencia cuando la adopción de prácticas nuevas llega con ligas atadas

²⁷ “[...] en cierta medida, esto puede explicarse por una mala comprensión del imperio de la ley como un legalismo y no como un concepto dinámico de principios institucionales y de procedimiento que [...] protegen la dignidad humana y [...] promueven el desarrollo de la personalidad de cada ciudadano” K.P. Sommermann, “The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting” en *Governance and Public Administration in the 21st Century: New Trends and New Techniques*, p. 77.

²⁸ Colareli, Stephen M. (2003), *No Best Way*, Westport, CT: Praeger, pp. 318, 321.

y cuando se imponen los efectos del mimetismo sobre “clientes” recalcitrantes, pero también carentes de recursos. Con frecuencia, esas imposiciones exteriores llegaron en el nombre de la ciencia y el progreso tecnológico o la *globalización*, a partir de agencias donadoras importantes.

Se puede señalar que, tal como muestra la experiencia, la reforma del servicio público y de la administración pública, rara vez está limitada a simples ejercicios de innovación tecnológica. Debido a su distintivo sesgo ideológico, especialmente en los años ochenta y noventa, la totalidad del sector público y del sistema gubernamental se convirtieron en el objetivo. El término “reformas del servicio público” se utilizó en forma intencional para cubrir un amplio espectro de empleados a los que se les pagaba con fondos públicos. Al igual que “la reforma del servicio civil”, el término preferido en el pasado, pretendía conllevar la impresión de un esfuerzo sistémico para modificar y mejorar la estructura institucional, los términos y las condiciones del servicio, así como también, en algunos casos, la visión y funciones de los empleados públicos.

Retórica y realidad

Al igual que con tanta frecuencia en el pasado, esas reformas administrativas han sido *impulsadas externamente*. Se puede argumentar que, por eso, pueden haber sido contempladas como un “ingreso forzado” deliberado y, en consecuencia, planeado con la expectativa cierta de encontrar resistencia. De hecho, sigue siendo una pregunta abierta la medida en que la “resistencia” es una característica esencial de la reforma administrativa o, en otras palabras, si la creencia tan persistente en la necesidad de los conflictos es un aspecto *sine qua non* del proceso de reforma. Existen razones para creer que los practicantes y los estudiosos han estado cautivos de discursos que el siglo pasado dominaron el discurso de la reforma administrativa. En palabras de un eminente académico del otro lado del Atlántico:

La réflexion sur l'administration se coule dans le moule des modèles d'administration. Ces modèles alimentent, par leur vision de la situation et du futur de l'administration, les analyses théoriques qui sont faites et les scénarios sur ses évolutions et ses transformations.
Gérard Timsit (1986)²⁹

²⁹ *Théorie de l'Administration*, París, Económica, p. 125

III. La fuerza de la ideología

No se niega la influencia de la ideología política en la conformación de esos discursos. Tampoco existe razón para dudar del importante impacto de los modelos en la determinación del curso y los contenidos del discurso sobre la reforma del servicio público y sobre la administración de recursos humanos en general. Por otro lado, es necesario recordar quiénes fueron los primeros contribuyentes y conformadores de estos modelos, en dónde tuvieron lugar y qué partes del mundo sirvieron como punto de referencia o fuente de inspiración a este respecto.

Tal como sabemos, quienes contribuyeron principalmente, en ambos lados del Atlántico, fueron abogados y filósofos, ingenieros industriales como Taylor y Fayol y, posteriormente, científicos sociales. Los psicólogos, los sociólogos y los antropólogos dominaron la escena en los años 1930, 40, 50 y 60 y marcaron también el apogeo del movimiento de relaciones humanas. Tal como hemos visto, este movimiento fue posteriormente superado por la Nueva Gerencia Pública que, para todo propósito, representó el triunfo del pensamiento neoliberal. Un connotado estudioso estadounidense, el profesor Ferrel Heady lo describía diciendo que “representaba la urgencia más reciente para desarrollar una ciencia de la administración, con principios de validez universal”.³⁰

Sin embargo, no obstante esas pretensiones, la doctrina de la nueva gerencia pública sigue siendo una emanación del pensamiento económico, una tradición de la ley común y una cultura de administración específica de un grupo importante, pero reducido de países. Independientemente de lo que uno pueda pensar sobre sus doctrinas prescriptivas, se ha estado cuestionando, cada vez más, su relevancia para los problemas y necesidades en los países en desarrollo. Sus éxitos iniciales y su amplio alcance pueden atribuirse al grado de apoyo que recibieron de ciertos gobiernos occidentales y de importantes instituciones financieras internacionales.

La *administración comparativa y orientada al desarrollo* surgió como área nueva durante los años 1950 y 1960, en contraposición a los efectos de transferencias de políticas públicas apresuradas y acríticas y a los resultados negativos del

³⁰ Ferrel Heady, “Principles for 2001 & Beyond” en *Public Administration Review*, julio-agosto 2001, 61(4):391

mimetismo administrativo.³¹ Durante esas dos décadas la atención giró hacia el contexto o lo que se denominó la *ecología* de la administración pública³². La aceptación de la diversidad trajo consigo una indigenización de las prácticas administrativas. Duró veinte años y les dio a los programas de desarrollo de las Naciones Unidas el enfoque distintivo que marcó una era de descolonización y de constitución de instituciones.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) representó, en efecto, un cambio drástico de curso. Presagiaba el alejamiento con respecto a legados bien establecidos, el rechazo de las suposiciones sobre las que se habían fundado y un regreso a principios que tipificaban enfoques a la teoría de la administración que prevalecieron a principios de los años 1900. Concentración en la técnica y el hincapié en la efectividad en términos de costos fueron de la mano con la “reinención” de la administración aunadas, sin embargo, esta vez a la economía neoliberal. La intolerancia hacia el pluralismo ofrece los fundamentos para creencias del tipo de “las mejores maneras”. Condujo a la propagación de lo que se denominó “las mejores prácticas”, se consideró que las soluciones “unitalla” daban respuesta a situaciones problemáticas en una amplia gama de países.

Los persistentes mitos de la convergencia y del progreso irreversible

La “convergencia” fue el mito que dio apoyo a esas prácticas y sistemas de creencias³³. Reforzada por la convicción de que el final de la Guerra Fría también había marcado el fin del pluralismo ideológico, la NGP ofreció su modelo — el gobierno al modo del mercado— como la *clave del futuro*. Se asumió que el modelo de mercado del gobierno marcaba el camino hacia la reforma. Los pioneros del cambio ofrecían un ejemplo que todos los demás países debían seguir. Un universo de culturas definidas en gran medida por la historia, la geografía, la

³¹ Véase William J. Siffin (ed, 1959), *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press; véase también Ali Farazmand (2001), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Marcel Dekker, p. 942

³² See F.W. Riggs (1961), *The Ecology of Public Administration*, London, Asia Publishing House.

³³ Christopher Pollitt (2001), “Convergence: the Useful Myth?”, en *Public Administration*, Vol. 79, No. 4, p. 933-947.

tradición, las costumbres y la ley³⁴ fue adecuadamente subdivido en orden descendente de calidad y eficiencia. Estaba caracterizado por “héroes y villanos, o líderes y seguidores (todos) en la marcha hacia la tierra de la abundancia”.³⁵

De acuerdo con esta línea de pensamiento, se consideró a la reforma administrativa en términos de convergencia. Correspondientemente, se ignoró, se descalificó o se criticó la divergencia con respecto a la “norma” como una aberración, como errores del pasado que, sin duda, debían corregirse con el avance de la globalización.³⁶ En esta idea está implícita una idea de progreso –El progreso con un capital C. Aunque no sea una idea nueva, representa una característica de la ideología política de la Europa occidental desde principios del siglo XIX, o desde mucho antes. Se ha criticado que esta idea del progreso, impulsada por fuerzas históricas en una dirección única y casi irreversible descansa en premisas falsas³⁷. Sin embargo, resulta notable que continúa ejerciendo una formidable influencia a todo lo ancho del espectro político, pero también se explota como una poderosa herramienta de mercadotecnia. Es indudable que responde a un temor por la ambigüedad porque apela al fuerte deseo que las personas tienen por la certidumbre y la predecibilidad.³⁸

Se ha visto que, a lo largo del tiempo, esas ideas de progreso e irreversibilidad han dividido al conjunto de la humanidad en “héroes” y “villanos”. Han opuesto las fuerzas del “progreso” a las de la “retrogradación”; a los partidarios de la reforma contra los “reaccionarios de la antigua guardia”; a los “revolucionarios” enfrentados a los “contrarrevolucionarios”. A esta luz, se ha dibujado invariablemente a la “oposición al cambio” como si fuera peor que malos consejos; como inútil y pernicioso. Todas las ideologías militantes han participado en la inclinación

³⁴ Geert H. Hofstede (1997), *Cultures and organizations: software of the mind*, Nueva York, McGraw Hill.

³⁵ Rune Prefors (1998), “Reshaping the democratic State: Swedish Experience in a Comparative Perspective”, en *Public Administration*, Vol 76, No. 4, p. 143.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Véase K.P. Popper (1960), *The Poverty of Historicism*, London, Routledge y Kegan Paul, especialmente el último capítulo que se titula “The Institutional History of Progress”; véase también R. Nisbet (1993), *History of the Idea of Progress*, nueva edición, Brunswick, N.J., Transaction Books.

³⁸ Remarkably, Karl Popper’s abovementioned book has been dedicated to “the countless men and women of all creeds or nations or races who fell victims to the fascist and communist belief in Inexorable Laws of Historical Destiny”.

a bifurcar a la humanidad en esta forma simplista. No obstante las diferencias, han compartido un lenguaje común que es señal tanto de rechazo del pasado como de identificación de “nuevo” con “bueno” o “virtud” con “reforma”. El desprecio por lo “antiguo” y el “pasado” ha ido de la mano con una pretensión de predominio que equivale a un monopolio sobre el futuro. “Unser die Zukunft” era el lema de las ideologías radicales durante los años treinta. ¿Fue quizá la implosión de la URSS lo que inspiró “El fin de la historia y el último hombre”?³⁹ Un rechazo generalizado de los modelos que intentan volver al pasado resuena en el siguiente pasaje de un partidario australiano de la Nueva Gerencia Pública:

*[E]l modelo tradicional de administración es obsoleto y ha sido reemplazado efectivamente por un nuevo modelo de la administración pública. Este cambio representa un giro de paradigma, de un modelo burocrático de administración a un modelo de mercado de la administración estrechamente relacionado con el sector privado.*⁴⁰

Del bienestar a la guerra

Lo que es novedoso en la nueva gerencia pública no es su adopción de la reforma o su exigencia de innovación; ni tampoco sus pretensiones científicas. Más bien, a pesar de los *non sequiturs* y sus contradicciones⁴¹, su originalidad radica en su falta de profundidad histórica (la historia solamente se ignora o se descarta como “obsoleta”) y el radicalismo rampante de su mensaje *político*.⁴²

Este mensaje ha cambiado con el tiempo. Su impulso y sus contenidos han cambiado de acuerdo con las fuentes de donde ha derivado apoyo e inspiración. Considere-

³⁹ Francis Fukuyama (1993), *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Morrow, Williams, & Co.

⁴⁰ Owen E. Hughes (1998), *Public Management and Administration: An Introduction*, segunda edición, Nueva York, St. Martin's Press, p. 242.

⁴¹ Este punto lo señalaron también en “The Mit. Of Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For” en *Public Administrative Review*, marzo/abril 2001 61(2), pp. 144-157; y David H Rosenbloom, “History Lesson For Reinventors” en *Public Administrative Review*, marzo/abril 2001 61(2), pp. 161-165. De manera característica, David Rosenbloom concluye: “La literatura del movimiento de reinención tiene serios defectos. No se sabe en absoluto si los reinventores saben que es lo que están reinventando. Sus conceptos de democracia y su relación con la administración están revueltos. Afirman estar a favor de la democracia. Pero también menosprecian las elecciones, las instituciones representativas y los requerimientos legales para la representación, la participación, la transparencia y la equidad en la toma de decisiones en la administración.”

⁴² *Ibid.*

rado como una emanación de las doctrinas económicas de la escuela de Chicago, pronto se vio identificado con las políticas que seguían Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en EUA. Especialmente en el último caso, se le ha relacionado estrechamente con las fortunas políticas y la ideología militante de la derecha republicana. En los últimos cuatro años o aproximadamente desde la elección de George W. Bush, el surgimiento del fundamentalismo —religioso y político— le ha dado un nuevo giro al “Movimiento de reinención”, que es la nueva gerencia pública en un contexto estadounidense.⁴³ Trasladándose hacia la administración, la fuerza del fundamentalismo se ha dejado sentir en varios niveles. En formas muy básicas, alteró muchas suposiciones en las que se apoyan las políticas y las prácticas de la administración. Una oleada conservadora ha deslegitimado la visión positiva y prometeica del hombre, que representa el legado del movimiento de las relaciones humanas, pero que se remonta hasta el Siglo de las Luces. A partir de ahí, la tendencia ha sido revertir los enfoques que hacen hincapié en la disciplina, la dependencia, la jerarquía y el control. Pareció como si un marcado giro del péndulo reinstalara ideas sobre la naturaleza humana que, a principios de los años 1960, un texto clásico sobre administración resumió característicamente como la “Teoría X”.⁴⁴

Aproximadamente veinte años después, conforme se acercaba el fin del siglo, los enfoques y los discursos prevalecientes volvieron a las percepciones negativas de la personalidad humana y del factor humano, que ahora se considera simplemente como una herramienta y un costo de producción. Esta interpretación trajo consigo el *downsizing* como la parte medular de la reforma del servicio público, pero también alteró drásticamente la configuración completa de las políticas públicas sobre el personal. La tendencia por considerar a la fuerza de trabajo como un *costo* o un pasivo que era necesario contener prevaleció progresivamente sobre

⁴³ Sobre el fundamentalismo religioso véase Nicholas D. Kristoff, “Militant Christianity versus Militant Islam” en *Herald Tribune*, lunes, julio 19, 2004, p.8. Aquí se hace referencia al más reciente de una serie de relatos evangélicos de ficción que describen “El final de los días” en donde Jesús regresa a la tierra para eliminar del planeta a todos los cristianos. Habiendo vendido más de 60 millones de copias en todo el mundo, los doce libros de esta serie representan la narrativa de ficción para adultos de más rápida venta en todos los tiempos. En el frente político, el militatismo ha sido la marca de los neoconservadores, American Enterprise Institute (AEI) etc. Sobre este tema véase Elizabeth Drew, “The Neocons in Power” en *The New York Review of Books*, Vol.50, No. 10, junio 12, 2003, pp.1-9.

⁴⁴ Douglas Mc Gregor (1960), *The Human Side Enterprise*, Mc Graw Hill Book Co., Nueva York. Chapter 3, “Theory X: traditional View of Direction and Control.”

otro en el que se le consideraba más como un *activo* y, de hecho, como un recurso “del que dependía todo lo demás”.⁴⁵

Sin embargo, este cambio llegó con una importante diferencia. La oleada conservadora más reciente reinstaló, con su fuerza completa, la *dicotomía líderes-seguidores*⁴⁶ la cual, tal como se ha visto, representa un acopio estándar de enfoques de la Teoría X. Se predica sobre la suposición de que a la mayor parte de las personas “se les debe obligar, controlar, dirigir (y) amenazar con castigos para hacer que inviertan un esfuerzo adecuado para el logro de los objetivos de la organización”⁴⁷, se considera que “la mediocridad de las masas”⁴⁸ va de la *mano* con el dominio de unos cuantos a quienes, a la luz de esta doctrina, se les han conferido todas las virtudes y todas las capacidades.

Aunque es raro que se les plantee en términos tan planos, esas doctrinas disfrutaban ahora de una rienda suelta. Han sido especialmente efectivas en dos principales áreas de política: *las recompensas comparativas y las prerrogativas administrativas*. Analizando la *erosión del servicio público*, Gerald and Naomi Caiden tenían esto que decir sobre este particular:

A pesar de las medidas que se tomaron en los años 1990 para revitalizar los sistemas de carrera del servicio público, muchos de ellos necesarios desde mucho tiempo atrás, llegaron demasiado tarde para evitar la situación que describen las comisiones Volcker and Winter y que se han vuelto cada vez peor, año tras año, tal como lo predijeron. Esto no fue sólo en el sector público, sino también para organizaciones no lucrativas, y no sólo en Estados Unidos, sino también en Canadá, Europa Occidental y otros lugares. Mientras tanto, el sector de negocios ha ganado fuerza, especialmente para los principales ejecutivos de las corporaciones multinacionales cuyos paquetes de compensación, siempre superiores a cualquier otra cosa en el sector gubernamental en sus países de origen, se han alzado por encima de cualquier cosa que se haya previsto una década antes.

La difusión de este fenómeno, el nivel de las disparidades y su tendencia a crecer a un paso que se acelera han sido recientemente la causa de cierta preocupación,

⁴⁵ Lewis Likert, *The Human Organization*, Mc Graw-Hill Company, Nueva York, p. 1.

⁴⁶ Véase Rune Premfors, *op. cit.*, p.143.

⁴⁷ Douglas McGregor, *op.cit.*,p.34.

⁴⁸ *Ibid.*

aun en círculos de negocios y de partidarios de la libre empresa. En palabras de uno de estos partidarios:

Por desgracia, los casos más prominentes de pago excesivo no son excepciones aisladas. El pago de los jefes se ha movido inexorablemente hacia arriba, especialmente en Estados Unidos. En 1980, el pago promedio para los principales ejecutivos operativos de las compañías estadounidenses más grandes era de aproximadamente 40 veces el del trabajador promedio de producción. En 1990 era de aproximadamente 85 veces. Ahora se piensa que esa relación es de 400. Las utilidades de las empresas grandes cayeron en el último año y las acciones siguen bastante por debajo de su máximo histórico, pero la remuneración promedio de los jefes de las compañías estadounidenses aumentó en más del 6%.⁴⁹

La cantidad del crecimiento en los ingresos devorado por las utilidades empresariales contrasta con “la baja participación [...] que se acumula para los trabajadores del país en la forma de compensación por el trabajo.”⁵⁰ Resulta visible que esas disparidades se perpetúan a sí mismas. Emigran a otras áreas de la vida pública y se argumenta que abren el camino para influencias oligárquicas en la elaboración de políticas y en la evolución de la sociedad como un todo. En consecuencia, se puede ver que, lejos de promover un buen gobierno⁵¹, el modelo de mercado propuesto por la NGP le ha ofrecido legitimidad a las políticas y a las prácticas que no sólo ha ampliado la erosión del servicio público y de la confianza pública, sino que también ha minado muchos de los valores cruciales de la democracia misma.

Puede que no sea accidental que este esfuerzo reformista, en el nombre de la NGP y el movimiento de reinversión, haya estado: “dirigido primordialmente por practicantes y consultores del sector privado, más que por académicos o teóricos”. En concordancia con esto se han comercializado largas lista de “haga esto” y “no

⁴⁹ “Where is the Stick”, en *The Economist*, octubre 11-17, 2003, p.13. Véase también “Fat cats feeding” en la misma edición, pp.73-76.

⁵⁰ “The Unprecedented Rising Tide of Corporate Profits and the Simultaneous Ebbing of Labor Compensation-Gainers and Losers from the National Recovery in 2002-2003”, citado por Bob Herbert en “We’re More Productive: Who Gets the Money”, en *New York Times*, abril 5, 2004, página opuesta a la página editorial.

⁵¹ Para definiciones de “buen gobierno” véase *Governance: the World Bank’s Experience in World Bank Publications* (1994), Washington, D.C.

haga esto” para administradores públicos creativos, sobre la suposición de que esos principios pueden aplicarse de igual manera a agencias del sector público y a agencias privadas.⁵² Se ha asumido que esos principios son universales y axiomáticos.

“*Permítanles a los administradores administrar*” ha sido el grito de batalla del movimiento. Simple, directo y pegajoso, este lema ejerce un gran atractivo. La necesidad de flexibilidad que conlleva tiene cierto sentido en un mundo donde el cambio y la discontinuidad se han convertido en hechos de la vida; donde, adecuadamente, se considera que las estructuras rígidas son cosas del pasado y donde la adaptabilidad y la respuesta rápida ante contingencias son condiciones *sine qua non* de la sobrevivencia y el éxito. Por otro lado, se debe señalar que la crítica a las reglas ha servido con frecuencia como subterfugio para disminuir o debilitar importantes salvaguardas institucionales y legales en áreas de interés vital para segmentos vulnerables de la población.⁵³ Ha abierto las compuertas para crear las condiciones en las que puede florecer el abuso del poder, la corrupción y la arbitrariedad. Los sucesos recientes en Irak y la conducción de la guerra señalan claramente esos peligros.

De las estrategias y las medidas ostensiblemente diseñadas para fomentar la flexibilidad, contener los costos y dar respuestas rápidas ninguna ha sido tan controvertida como el *outsourcing* o descarga y la “mercadización”. Los ahorros actuales que se acumulan a partir de esas prácticas debatibles se han puesto con frecuencia en duda.⁵⁴ Lo que esas medidas han inducido es una segura mengua de los controles gubernamentales, de disminución de la responsabilidad, así como también una mayor erosión de la idea de que el Estado, porque es el Estado, debe ser un empleador modelo. Con el pretexto de la no interferencia, los gobiernos les han permitido a sus subcontratistas privados salirse con la suya con prácticas que hubieran sido consideradas directamente reprensibles en un contexto del sector público. Algunos estudios han mostrado que una desregulación sin control, el *downsizing* y el *outsourcing* tienen serias repercusiones en las

⁵² Paul G. Thomas (2000), “Mintzberg on Public Management”, en Henry Mintzberg y Jacques Bourgault (eds.) *Managing Publicly*, Toronto, Ontario, IPAC, pp. 146-156; y John M. Kamensky, “Role of the Reinventing Government Movement in Federal Government Reform”, en *Public Administration Review*, mayo/junio 1996, 56(3) 251-252.

⁵³ Larry D. Terry (1998), “Administrative Leadership, Neo-managerialism and the public Management Movement”, en *Public Administration Review*, 58 (3): 194; y Paul Light (1997), *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*, New Haven, CT, Yale University Press.

⁵⁴ Véase Gerald y Naomi Caiden, *The Erosion of Public Service*, *op.cit.*

políticas laborales, económicas, fiscales y monetarias que afectan adversamente a la sociedad, aunque pueden arrojarle algunos beneficios a grupos de interés privados.⁵⁵

El aumento sin precedentes de enorme sobornos y corrupción que ha visitado al mundo en años recientes es un testigo de los peligros de que los gobiernos abandonen, abduquen o cedan a terceros su papel preponderante en el establecimiento de *estándares* apropiados y en la puesta en práctica de esos mismos estándares de una forma consistente. Descontar o disminuir las funciones normativas del gobierno fueron de *la mano* con ataques sobre la “administración atada por reglas” que la nueva gerencia pública contrastó con los méritos del “gobierno empresarial.”⁵⁶ Durante un periodo de años, esos discursos han ayudado a promover un estado mental que todo lo permite. “El fin justifica los medios.”⁵⁷

Desde Enron, Arthur Andersen, World Com, Xerox y Cisco, y hasta Halliburton y Parmalat y Hollinger, escándalos masivos de corrupción han sacudido *la confianza pública y las percepciones positivas* de las prácticas del sector privado. Además, la magnitud y la frecuencia de estas crisis sugieren en gran medida que el problema es sistémico, uno que no se puede abordar a través de simples medidas punitivas. Cada vez más, la interpretación que ha estado ganando terreno encuentra una fuerte conexión entre, por un lado, el modelo de mercado y, por la otra parte, el aumento y prevaencia de lo que se ha descrito como “la cultura de la trampa”.⁵⁸ Una lección que surge de dos décadas en todo el mundo pone en cuestión la sabiduría de “*la privatización del dominio público* y lo que un reputado académico ha denominado, “la falta de divisiones entre la política, los negocios y la administración”.⁵⁹

⁵⁵ R. Oman, R. Gabriel, J. Garrett by K. Malmberg: artículo preparado para la 63 National Conference of The American Society of Public Administration (ASP), Phoenix, Arizona, marzo 2002.

⁵⁶ Sobre este tema véase David Osborne & Teib Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, A plume Book, Chapters 7 & 10 esp.; véase también Demetrios Argyriades (2003), “Values for public Service: Lessons Learned from Trends and the Millenium Summit”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No.4, pp.521-533.

⁵⁷ Karl Peter Sommerman (2001), *op.cit.*

⁵⁸ David Callahan (2004), *Cheating Culture: Why More Americans Are Doing Wrong to Get Ahead*, New York, Harcourt Brace & Co.

⁵⁹ Chester Newland (2002), *The Facilitative, Political Executive Aggrandizement, and Public Service Challenge*, discurso principal ante ASPA National conference, Phoenix, Arizona, marzo.

IV. Observaciones finales

El concepto de que “todo se vale”, de que deben valorarse más los resultados y no los procesos representa una derivación distintiva del modelo de mercado del gobierno. En aproximadamente veinte años el concepto ha pasado de los negocios y la economía a la política y el gobierno, eliminando los vestigios de las ideas contrarias que se encontró en el camino. Su impacto ha sido visible en los niveles nacional, subnacional e internacional. No sólo ha servido para minar el respeto por el imperio de la ley y los procesos debidos sino que, como ya se ha sugerido, contribuyó asiduamente a una “mentalidad de lo más elemental” que radica en las antípodas de la ética y el profesionalismo en el servicio público,⁶⁰ así como también en la vida pública.⁶¹ Una perspectiva reduccionista que rechaza todos los valores que no sean la búsqueda egoísta de la ganancia financiera de corto plazo y del éxito individual, esta “mentalidad de lo más elemental” alimenta a otra doctrina que le es afín y que, en el nombre del patriotismo, rechaza toda virtud superior, *raison d’humanite*⁶² y todo orden internacional.⁶³ En estos tiempos en movimiento ascendente, este enfoque militante a los asuntos locales y globales se está ocupando de detener y de revertir un proceso que, gradual y duramente, nos ha movido en los dos últimos siglos a una posición un tanto más cercana a una sociedad abierta fundada en la igualdad, la libertad, la tolerancia, la compasión, la solidaridad y la responsabilidad compartida.⁶⁴ Con una tenacidad obcecada ha buscado reformas para “socavar” en el Estado las funciones de bienestar social, pero sólo para reforzar su capacidad militar.

Con respecto a este punto y otros, esta creciente contracultura ha impuesto, tal y como se ha visto, sus reclamos de originalidad.⁶⁵ Esos reclamos están abiertos a

⁶⁰ Véase A. Kakabade, Nada Kakabadse & A. Koozmin (2003), “Ethics, Values and Behaviours: Comparison of three case Studies Examining the Paucity of Leadership in Government”, en *Public Administration* Vol.81, p.479; véase también Demetrios Argyriades, “Values for Public Service...”, *op.cit.* y Anthony Makrydemetres (2002), “Ethical Dilemmas in Public Administration”, en *International Review of Administrative Sciences*, 68 (2), pp. 251-266.

⁶¹ Véase Raymond Cox III (2004), “Going to War: a Commentary on Ethical Leadership and Politics”, en *Public Integrity* Vol.6, No.4, otoño, pp.319-331.

⁶² Expresión tomada de Yehezkel Droz (2001), *The capacity to Govern*, Londres, Frank Cass, Cap.9.

⁶³ Raymond Cox III, *op.cit.*, p.321.

⁶⁴ Valores recientemente resaltados en la United Nations Millenium Declaration (A/RES/55/2 fechada el 18 de septiembre de 2000)

⁶⁵ Véase Owen Hughes, *op.cit.*

cuestionamiento. Sin embargo, en algún aspecto, bien puede decirse que el modelo de mercado del gobierno y la nueva gerencia pública se adhieren a la tradición de reformas que prevaleció en los años 1950 y 1960:⁶⁶ una tradición que ilustra a la reforma administrativa como una labor hercúlea que dirige a una reducida élite de *cognoscenti* enjundiosos en contra de grupos de interés poco ilustrados y establecidos mucho tiempo atrás. Es una tradición de reforma que ha difundido “*soluciones de unitalla*”, visiones de “nuevos mundos felices” y promesas de más. Las soluciones de talla única pueden ser un buen argumento de venta. Sin embargo, en retrospectiva, le hicieron mucho daño a instituciones estratégicas en países en desarrollo, en especial en aquellos países cuyas estructuras fundamentales del Estado estaban aún en proceso de constituirse.⁶⁷ Y, lo que es aún peor, pueden haber alentado en forma perversa *el mimetismo administrativo* con la equivocada creencia de que las denominadas “mejores prácticas” que habían sido aplicadas con éxito en una parte del mundo debían ser reproducidas en otras.

La lección que se puede extraer de la interminable historia de reforma de la administración es que no existe una alternativa ante la reforma de “hágalo usted mismo”. Esto significa crear capacidad precisamente para esta tarea. Construir *capacidad local* para planear, diseñar, programar, dirigir e implantar reformas administrativas deben considerarse cruciales no sólo para el establecimiento de un servicio público moderno, sino también realmente cruciales para la independencia de un país. Por supuesto que esto no debe significar chauvinismo administrativo. Significa, por otro lado, que las organizaciones nacionales deben ser los árbitros finales de su futuro; que el tejido del futuro, la conformación del destino de un país y la conformación de sus instituciones constituyen una función fundamental del ejercicio del gobierno.

Finalmente, en vista de todo lo anterior, es necesario reconsiderar nuestra *imagen de la reforma*. El lenguaje que se ha utilizado ha inducido, en forma bastante perversa, una visión de reforma en términos casi de combate, como una batalla que se está dando, o una cruzada. Un discurso más apropiado representaría a las

⁶⁶ *vid supra* p.8.

⁶⁷ Sobre este punto véase *United Nations: Report of the Meeting of Experts* (1997), E/1997/86 párrafo 60 y siguientes.

reformas como procesos incrementales que con frecuencia llevan varios años. Resulta claro que la reforma no es una tarea que sea mejor dejar a los “expertos”, aunque es seguro que se requerirían muchos expertos provenientes de diversos campos. Es una tarea que requiere capacidades analíticas sólidas; profundo conocimiento del país, su historia, su cultura y sus instituciones; buena planeación y estrategias sólidas. Más que cualquier otra cosa, exige un claro sentido de propósito y dirección, pero también una disposición para escuchar, para debatir y para comprometerse. 