

## CAPÍTULO 5

### ORIENTACIONES TEÓRICAS

---

La Reforma Gerencial en curso en los países de la OCDE y en algunos países en desarrollo, está basada en la idea de transferir mayor autonomía y mayor responsabilidad a los administradores públicos, y hacer que la administración pública se oriente hacia el ciudadano-cliente. En ambos movimientos, la reforma se ha inspirado en la administración privada, pero se distingue de ella en el hecho de que no procura lucros, sino el interés público, porque el criterio político es en ella más importante que el criterio de eficiencia, y porque presupone procedimientos democráticos que, por definición, no tienen cabida en el seno de la empresa capitalista. La Reforma Gerencial mejora la gestión de gobierno del Estado, entendiendo dicha gestión como la capacidad existente en el Estado para hacer realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas. Una gestión de gobierno fuerte es el resultado de un Estado saneado en el plano fiscal y financiero, y competente en el plano administrativo. Y tiene un papel en el mejoramiento de la gobernabilidad, en la medida en que presupone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y de transparencia. En el plano histórico, la Reforma Gerencial es la segunda gran reforma administrativa del Estado capitalista. Presupone, completa y modifica la primera –la Reforma Burocrática (*Civil Service Reform*)– que estableció el servicio público profesional.

Así como la Reforma Burocrática corresponde a un modelo racional-legal de administración pública, la Reforma Gerencial se refiere a un modelo gerencial o de la nueva gerencia pública (*new public management*). Chevallier (1996) encuentra

antecedentes del modelo gerencial ya en los años sesenta, que opone al "modelo legal" y al "modelo sociológico". En realidad, este último es el modelo de la teoría de las organizaciones, que servirá de base a la teoría de la administración de empresas en los Estados Unidos, y será por lo tanto, parte integrante del modelo gerencial de administración pública, de acuerdo con lo que seguidamente veremos en este capítulo.

## DEFINIENDO LA REFORMA GERENCIAL

Podemos comprender mejor la Reforma Gerencial y la administración pública gerencial correspondiente, a través de sus objetivos y características. Existen numerosas definiciones que le son aplicables. Hood (1991:4) por ejemplo, en un trabajo pionero, enumera siete características de la nueva gestión pública: administración profesional, indicadores de desempeño explícitos, mayor énfasis en el control de resultados, división de las organizaciones públicas en unidades menores, mayor competencia entre las unidades, énfasis en el uso de prácticas de gerencia originadas en el sector privado, y énfasis en una mayor disciplina y moderación en el uso de recursos. Premchand (1998), más recientemente, y desde un punto de vista más económico que político, describe la administración pública que prevalecerá hacia el año 2020, con las siguientes características: un Estado con agencias estatales menores, más flexibles, en las que habrá una separación entre definición e implementación de políticas; patrones éticos públicos bien definidos, tanto para burócratas como para políticos; transparencia, con amplia publicidad de estadísticas y de resultados; proceso presupuestario claro, con perspectivas de mediano plazo, con exposición en detalle para el corto plazo de los indicadores de desempeño y de los resultados a ser alcanzados; abolición de la estabilidad de los funcionarios; pago y sistema de contabilidad pública gerencial totalmente electrónicos. Yo podría seguir presentando definiciones de la administración pública gerencial y de la Reforma Gerencial que la origina. Quizás un buen resumen, que expresa al mismo tiempo mi visión sobre el tema, es el que sigue.

En primer lugar, y de manera más directa, ella apunta a *aumentar la eficiencia y la efectividad* de los órganos o agencias del Estado, a través de una administración basada: (a) en la descentralización de las actividades hacia las unidades subnacionales y en la desconcentración (delegación) de las decisiones hacia los administradores de las agencias ejecutoras de políticas públicas; (b) en la separación de los órganos formuladores de políticas, situados en el núcleo estratégico del Estado, de las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios; (c) en el control gerencial de las agencias autónomas, que deja de ser

principalmente un control burocrático, de procedimientos, realizado por los propios administradores y por agencias de control interno y externo para ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control: (c1) control de resultados, a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión; (c2) control contable de costos, que puede ser también pensado como un elemento central de control de resultados; (c3) control por cuasimercados o competencia administrada; y (c4) control social, a través del cual los ciudadanos ejercen formas de democracia directa; d) en la distinción de dos tipos de unidades descentralizadas o desconcentradas: (d1) las agencias que realizan actividades exclusivas del Estado, por definición monopólicas; y (d2) los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en los que no está involucrado el poder de Estado; (e) en la transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (f) en la tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado; y (g) en el fortalecimiento de la burocracia estatal, particularmente de la alta administración pública, que es dotada de mayor autonomía, organizada en carreras o “cuerpos” de Estado, y legitimada no sólo por su competencia técnica, sino también por su capacidad política.<sup>69</sup>

Ampliando el concepto de Reforma Gerencial, ésta apunta, en segundo lugar, a *mejorar la calidad de las decisiones estratégicas del gobierno y de su burocracia*, fortaleciendo así la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social, y creando las condiciones para la inversión privada. Esto se logra a través de una autonomía y de una capacitación cada vez mayores de los administradores públicos y de los políticos electos, permitiéndoles tomar las decisiones necesarias para aumentar la competitividad internacional –decisiones relacionadas con los tres papeles fundamentales del Estado del siglo XXI: primero, la garantía de la propiedad y de los contratos para el buen funcionamiento de los mercados, principalmente mediante la existencia de un sistema legal moderno, de un proceso judicial rápido y de un Poder Judicial independiente y honesto; segundo, la obediencia a los fundamentos macroeconómicos en forma estable; y tercero, la promoción eficiente y efectiva del capital humano, expresado en la educación, la salud pública y la cultura nacional, del desarrollo tecnológico del país y de su comercio exterior–. Es importante, asimismo, observar que no existen fórmulas o

69. La Reforma Gerencial implica la sustitución de la administración pública burocrática por la administración pública gerencial. Ello, sin embargo, no implica disminuir el papel de la burocracia estatal. Por el contrario, en la medida en que se le atribuye mayor autonomía gerencial, asumirá un papel cada vez más estratégico en la administración del Estado.

reglas para aumentar esta capacidad para tomar decisiones estratégicas en la administración pública gerencial, a no ser la idea central de la autonomía y de la capacitación gerencial del administrador público.<sup>70</sup>

Por último, la Reforma Gerencial apunta a *asegurar el carácter democrático* de la administración pública, a través de la implantación de un servicio público: (a) orientado hacia el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente,<sup>71</sup> en lugar de mantener el carácter auto-referido que es propio de la administración pública burocrática, orientado hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal; y (b) basado en la responsabilización del funcionario público: (b1) ante la sociedad, por medio de una administración transparente, orientada hacia la rendición de cuentas; (b2) ante los políticos electos en los términos de la democracia representativa, a través de la actuación fiscalizadora, principalmente de los políticos de oposición; y (b3) ante los representantes formales e informales de la sociedad, organizados en el espacio público no estatal, mediante mecanismos de control social o de participación ciudadana. En este sentido, la Reforma Gerencial es una reforma para la democracia.

Desarrollaré cada una de estas características a lo largo de todo el libro. Todas ellas hacen una administración más eficiente y más democrática. Más eficiente, porque viabiliza la efectiva utilización de los medios más adecuados para alcanzar los fines establecidos. Más democrática, porque está orientada hacia el ciudadano, y porque involucra el control social por parte de los ciudadanos organizados en consejos formales e informales de los más variados tipos. Naturalmente, es posible afirmar lo opuesto –que la Reforma Gerencial lleva a una administración más autoritaria, en la medida en que el administrador público pasa a poder tomar decisiones, a usar su arbitrio en lugar de aplicar simplemente la ley–. En estos términos, el principio del universalismo de procedimientos, que caracteriza a la burocracia, estaría siendo violentado. En realidad, no se ejerce ninguna violencia sobre este principio. La ley democráticamente aprobada sigue siendo absoluta. Lo que se hace es, en el marco de la ley, asegurar mayor autonomía de gestión al administrador público. Y para ello es preciso contar con la existencia de un régimen democrático, en el cual el control de la sociedad sobre administradores

70. Ver sobre las decisiones estratégicas de los administradores públicos, principalmente los trabajos de Dror (1994, 1996, 1997), de Crozier (1996), y de Crozier y Tilliette (1995).

71. Utilizo estas dos expresiones como sinónimas. Es posible, no obstante, distinguirlas: el ciudadano usuario no paga, mientras que el ciudadano cliente paga por los servicios recibidos. La distinción puede ser de utilidad para distinguir los casos en que los servicios del Estado son ejecutados porque involucran un derecho universal (por ejemplo, la enseñanza básica), de aquellos que no lo involucran. Es una necesidad suponer que el ciudadano siempre debe ser usuario, no pagando nunca por los servicios suministrados por el Estado.

públicos más autónomos asume un carácter estratégico. En este caso, la Reforma Gerencial, además de ser una reforma *para la* ciudadanía y la democracia, es una reforma *en la* democracia, que supone la existencia de un régimen democrático.

## TRES ORIENTACIONES

Las características generales que expusimos para definir la administración pública gerencial son lo suficientemente amplias como para abarcar, en términos generales, todos los casos abordados, pero un análisis más minucioso revelará que algunos ítems de la Reforma Gerencial son determinantes en algunas experiencias nacionales o son reconocidos por algunos autores, y no se verifican en otras experiencias o no cuentan con el reconocimiento de otros autores. Así, la administración pública gerencial o “nueva gerencia pública” no corresponde a un movimiento homogéneo e internamente coherente, sino a un conjunto de sistemas alternativos de ideas –identificables en tanto modelos u orientaciones teórico-ideológicas– que tienen como vínculo común el distanciamiento progresivo que llevan a cabo en relación con la administración pública burocrática, y como criterio de clasificación, el elemento ideológico conservador o progresista. Siguiendo este criterio, Ferlie et alii (1994) identifican las siguientes orientaciones de la nueva gerencia pública: *the efficiency drive* (en relación con la economía política thatcherista); *downsizing and decentralization* (importación de modelos organizacionales del sector privado, principalmente la reducción drástica del número de funcionarios –como resultado de la reingeniería– y contractualización de actividades en el interior de las empresas –que dan como resultado la descentralización–); *in search of excellence* (bajo la influencia de la teoría de la administración de la “escuela de relaciones humanas”, con su énfasis en el cambio a través del comportamiento y la cultura organizacional, ya sea desde la base –*learning organization*– o desde arriba –liderazgo carismático–); y *public service orientation* (fusión de ideas administrativas de los sectores público y privado).

Esta diversidad se ha reflejado en la literatura dedicada al tema de la nueva gerencia pública, que también presenta numerosos matices en términos de los enfoques y de las lecturas que realizan, intentando enmarcar conceptualmente las diferentes formas asumidas por la administración pública gerencial. A las variadas realidades representadas por los casos nacionales, sus distintas fases y demás especificidades, los autores, siguiendo inclusive sus tendencias ideológicas, han respondido mediante diferentes formas de tratar el tema, focalizando distintos puntos al establecer qué y cómo se ha desarrollado y lo que debería ser la nueva gerencia pública. En este sentido, se puede distinguir en la literatura la existencia

de orientaciones tan distintas entre sí, en lo que concierne a la caracterización de la administración pública gerencial, que se hace posible la clasificación de las mismas según sus peculiaridades.

En la elaboración de una clasificación de las orientaciones analíticas de la administración pública gerencial, la descentralización, la relevancia de la eficiencia como objetivo fundamental y la evaluación de la calidad de los servicios públicos, no son factores distintivos, ya que son considerados como esenciales en la caracterización de la administración pública gerencial. Tenemos, sin embargo, dos criterios que pueden ser de utilidad: el tipo de control que es ejercido sobre el planeamiento y la prestación de los servicios públicos; y la medida en que la administración pública es identificada con la administración de empresas (privadas) en términos de sus prácticas y de sus conceptos organizacionales e institucionales. Ambos pueden ser considerados como criterios institucionales u organizacionales, orientados hacia el establecimiento de métodos de actuación. Constituyen, no obstante, criterios centrales de diferenciación de la administración pública gerencial de su predecesora, la administración pública burocrática, y consisten en "puntos de distanciamiento" que pueden observarse desde la aparición de los primeros trabajos sobre el tema hasta el momento actual. Así, los nuevos tipos de control evidencian el progresivo alejamiento de los controles típicamente burocráticos, que se inclinan hacia los procedimientos y principalmente a la comprobación del cumplimiento formal de etapas legal y estrictamente establecidas. Por otra parte, el grado de identificación de la administración pública con la administración de empresas (privadas), en términos de sus prácticas y conceptos organizacionales, denota el alejamiento gradual de la noción típicamente burocrática. En términos burocráticos, la organización y los métodos de la administración pública serían propios y totalmente distintos de la administración privada. Siguiendo la evolución de los criterios definidos, estos postulados burocráticos serán progresivamente criticados y abandonados por la administración pública gerencial, en sus diferentes orientaciones.

Es posible distinguir, como mínimo, tres orientaciones en la literatura sobre la administración pública gerencial: la Orientación Técnica, la Orientación Económica y la Orientación Política. El Cuadro 5.1 presenta en forma resumida la incidencia de los criterios anteriormente definidos en estas orientaciones. Todas poseen, hasta cierto punto, un carácter liberal, inclusive la técnica, porque le dan importancia al mercado en la coordinación de la economía y prevén el control por cuasimercados o por competencia administrada en el interior de la organización estatal. Obsérvese, sin embargo, que no denomino "neoliberal" a ninguna de ellas, porque entiendo que el neoliberalismo, en tanto liberalismo radical o ultraliberalismo, es incompatible con la administración pública gerencial. Aún cuando busquen inspiración en el sector privado y le den importancia al control de resultados en lugar

del control burocrático de procedimientos, las tres orientaciones se distinguen entre sí en la medida en que agregan nuevos mecanismos e instancias de control al control de resultados, y establecen así una mayor o menor identificación con la administración privada.

Cuadro 5.1: Orientaciones de la Administración Pública Gerencial

	Tipo de Control	Identificación entre Administración Pública y Privada
Técnica	De resultados	Media alta
Económica	y Cuasi-Mercado	Alta
Política	y Social	Media baja

**Orientación Técnica.** La primera vertiente percibe el cambio de foco desde el control de procedimientos hacia el control de resultados como el rasgo fundamental de la administración pública gerencial. Esto no significa, sin embargo, que identifique totalmente la administración pública y privada. Esta identificación se presenta, en esta orientación, como un criterio discutible, de alcance variable. La variación abarca desde autores que admiten una mínima identificación entre las administraciones pública y privada hasta aquellos que auspician la importación de algunas técnicas operacionales del sector privado y la adopción de una vaga mentalidad de mercado, pero que no estiman válidas las reformas que recrean, en el sector público, las más recientes innovaciones organizacionales generales en el "mundo de los negocios", como por ejemplo la reingeniería. En consecuencia, la Orientación Técnica tiende a establecer, en último término, mecanismos de búsqueda de la eficiencia, pero específicos del Estado y de la administración pública, dejando en un segundo plano la adopción de mecanismos de mercado –más apropiados para la administración de empresas– en la transición hacia una administración pública gerencial.

En este sentido, la Orientación Técnica, en la cual la influencia burocrática aún es fuerte, todavía concibe al ciudadano como receptor de un conjunto de servicios por los cuales pagó por medio de impuestos. Lo más importante es que estos servicios sean suministrados al menor costo posible, llegando al mayor número de ciudadanos. El ciudadano-contribuyente desempeña su papel por medio del cumplimiento de sus obligaciones tributarias, recibiendo en contrapartida un conjunto de servicios, que deben ser eficientes y costar el mínimo necesario. Así, para los autores de la Orientación Técnica, la cuestión de la contención de costos ocupa un lugar de importancia capital. La preocupación por el control financiero se ve llevada al

máximo, prestándose una marcada atención al *value for money* ("hacer valer el dinero") y a las ganancias obtenidas por medio de la eficiencia, así como por la utilización continua de métodos de evaluación del desempeño de los funcionarios. Se atribuye especial importancia a sistemas de control gerencial de costos más integrados y más elaborados. Por otra parte, se aprecia una tendencia al fortalecimiento de la estructura administrativa general, con la valorización de la gestión por medio de la jerarquía y de un modo de trabajo basado en la diáda de "comandar y controlar". Asimismo, se confiere mayor atención al establecimiento de metas y a la evaluación del desempeño realizados en forma clara y explícita, así como a la transferencia del poder decisorio hacia los estratos superiores de gerencia. Todos estos factores contribuyen con el perfeccionamiento del control de resultados.

En lo que tiene que ver con la adopción de métodos de la administración privada, se puede señalar la presencia de un moderado grado de *empowerment* (fortalecimiento de la autonomía de gestión) en los sectores de la administración pública en los que las actividades son menos rutinarias. Se comprueba también una extensión de la función de auditoría, tanto financiera como contable, y una insistencia creciente en relación con métodos más transparentes de evaluación del desempeño. El establecimiento de patrones de servicio y el uso del *benchmarking* constituyen técnicas que pueden ser adoptadas sin que se pierda la distinción en términos administrativos de los sectores público y privado. Una tendencia a la reducción del poder autorregulatorio de determinadas profesiones en el sector público, y el consiguiente cambio de poder de estos grupos en favor de los administradores públicos en el proceso de gerencia, también ha sido señalada como una característica que aumenta el tenor tecnocrático de esta orientación de la administración pública gerencial.

Los principales representantes de esta orientación se encuentran entre los autores que se interesan principalmente en mecanismos de control de la gestión y en la medición o evaluación de resultados, y entre aquellos que destacan las modificaciones introducidas en las políticas de recursos humanos de los países que adoptaron una administración pública gerencial. Quizás esto obedezca a la complementariedad que revelan las nuevas políticas de recursos humanos, con la cautelosa adopción de algunas técnicas originarias del sector privado en esta área, en relación con la vigorosa implantación del control por medio de resultados promovido por la Orientación Técnica. En términos nacionales, la Reforma Gerencial en Australia es probablemente la que más se aproxima a esta orientación.

Orientación Económica. Esta vertiente, que también puede ser llamada "de mercado", identifica el control por competencia administrada como el principal instrumento de la administración pública gerencial. Al control por resultados se suman mecanismos de cuasi-mercados que permiten, en el interior del Estado o entre las organizaciones financiadas por el Estado, la introducción de elementos de



competencia en la prestación de los servicios públicos. Los diferentes proveedores de servicios (estatales, públicos no estatales y privados) son estimulados para competir entre sí en la atención de las demandas de los ciudadanos. A través del establecimiento de cuasi-mercados, la preferencia de los ciudadanos-usuarios constituye una información esencial para la evaluación de los servicios prestados.

Por otra parte, los autores más vinculados con esta orientación mantienen un alto grado de identificación entre los métodos empleados en la administración de empresas privadas y aquellos que han sido utilizados en la administración pública gerencial. Existiría, así, una marcada identidad entre la administración pública y la administración de empresas, en términos de sus prácticas y conceptos organizacionales e institucionales. En realidad, debido a la expansión de las concepciones dominadas por una creciente "mentalidad de mercado", el usuario de los servicios públicos es considerado como un consumidor de estos servicios, y se ve beneficiado por una orientación hacia el cliente, típica de las estrategias más modernas de administración de empresas, como la de gerencia de la calidad total. Según la Orientación Económica, la administración pública debe propiciar al ciudadano-cliente un conjunto mayor de opciones y elevar la calidad de los servicios, sean ellos prestados directamente por el Estado o, de preferencia, contratados por el Estado con empresas u organizaciones públicas no estatales. La noción de ciudadano-cliente, en este contexto, intenta afirmar que el ciudadano tiene derecho no sólo a que los servicios prestados por el Estado sean eficientes y que cuesten el mínimo necesario, sino también a que estos servicios sean de buena calidad.

Los autores de esta orientación destacan elementos que no sólo acercan más la administración pública a una mentalidad de mercado, sino que también llevan a la importación, a veces indiscriminada, de técnicas y métodos de la administración de empresas. Entre éstos podemos señalar la importancia dada a la administración por contrato (contractualización interna), la división de la administración pública entre un pequeño núcleo estratégico y una gran periferia operacional – con contractualización externa de las funciones no estratégicas, inclusive las de carácter social–, el cambio de formas estandarizadas de servicio hacia un sistema más flexible y variado, aumentando el abanico de escogencia de los clientes. En términos de técnicas y métodos podemos destacar el *downsizing* –reducción significativa en las nóminas de pago de los organismos públicos en todos los niveles–; la descentralización con *empowerment* de las jefaturas intermedias; la introducción de nuevos estilos de gestión, particularmente de la "gerencia de la calidad total" y también de la "reingeniería", de la "administración por influencia" y el desarrollo de las "organizaciones en red" –con énfasis en las alianzas estratégicas entre organizaciones, por lo general con un uso intensivo de tecnología de la información, como una nueva forma de coordinación–. La reforma en Nueva Zelanda, por su radicalismo, es la que más se aproxima a esta orientación.

Orientación Política. Avanzando en relación con las anteriores, la tercera vertiente en la literatura, que podemos denominar Política o Democrática, suma el control social a los controles de resultados y de competencia administrada, definiendo esta forma de control directo por la sociedad, como una de las principales características de la administración pública gerencial. Aunque los autores que adoptan esta orientación afirmen las similitudes entre la administración pública y la de empresas, acentúan sus diferencias. La relevancia dada al control social, sumado a los controles por medio de resultados y de cuasi-mercados, apunta a la progresiva participación de la ciudadanía en la definición de los criterios y parámetros a ser utilizados en la evaluación y control de los servicios públicos. En lugar de procesos decisorios centralizados y autoritarios, sería posible implementar mecanismos que estimularan la participación de los ciudadanos, creando así nuevos formatos de gestión del espacio público.

En cuanto a la identificación entre administración pública y privada, los autores de la Orientación Política focalizan la cuestión desde una nueva perspectiva: no se trata ya de importar o no prácticas y conceptos organizacionales e institucionales de un sector al otro, creando así una identificación variable entre ambos sectores. Su percepción es que éstos son irreductibles entre sí, siendo necesario un filtrado y una reelaboración crítica de todas y cada una de las técnicas o conceptos que puedan inspirar la recreación de algo similar en el sector público. En esta concepción, fundamentada en la idea de una especificidad irreductible del sector público, éste es visto como eminentemente político, regido por los principios del poder y de la legitimidad, en tanto que el sector privado es principalmente económico, regido por el mercado y el principio del lucro. En este marco, la valorización de la participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública asume una alta relevancia. El ciudadano-cliente es un ciudadano-ciudadano, un ciudadano pleno, que es el objeto de los servicios públicos y también su sujeto, en la medida en que se hace partícipe de la formación de las políticas públicas y de la evaluación de los resultados. De acuerdo con lo observado por Schedler (1996:8), la noción clásica de ciudadanía da al ciudadano el derecho de decidir las actividades que el Estado debe ejercer y las políticas que debe llevar a cabo, su extensión y sus efectos, en tanto que el ciudadano-cliente "ejerce influencia sobre los resultados de estas actividades (es decir, sobre sus productos concretos)". De este modo, aumenta la *accountability* o responsabilización de los administradores públicos ante los ciudadanos.

La Orientación Política implica una adaptación consciente de las técnicas e ideas administrativas del sector privado al sector público, propiciando una renovación ética de los administradores públicos, que pasan a considerar al ciudadano como un cliente y un socio, y que plantean la mejor calidad con la reducción de costos como una nueva misión para los servicios del Estado. La mayor preocupación por la

calidad del servicio (administración para la calidad total) refleja un abordaje dirigido por valores, basado en una misión, y orientado hacia el logro de la excelencia en los servicios públicos. Esto permite una atención redoblada a las preocupaciones y a los valores del ciudadano-cliente, así como una atención a la "voz" del ciudadano. Asimismo, pasa a ser ampliamente considerado el desarrollo del "aprendizaje social" sobre la provisión de los servicios de rutina (p. ej., el trabajo de desarrollo comunitario, evaluación de necesidades sociales). Se establece así un conjunto continuo de tareas y valores distintivos del servicio público, con énfasis en cuanto a asegurar la participación de los ciudadanos y la responsabilización del administrador público.

La idea de que el ciudadano debe ser visto como ciudadano-cliente es una idea central en la Reforma Gerencial. Sin embargo, es común oír críticas a esta visión, que sería "neoliberal" por reducir al ciudadano, primero a la condición de contribuyente, y enseguida, a la de cliente, cuando él es mucho más que esto: es un ciudadano, portador de derechos u obligaciones políticas. Esta crítica no tiene sentido. El verdadero ciudadano es sin duda aquel que tiene derechos efectivos, inclusive el de ser tratado con respeto por los proveedores de servicios del Estado. La orientación hacia el cliente importada de la administración de empresas significa exactamente eso: atender a las necesidades del cliente, respetarlo. Pero no significa que con ello se esté dejando de lado el derecho del ciudadano a participar, que se esté subestimando la importancia de los mecanismos e instituciones de control social, que son un elemento esencial de la administración pública gerencial.<sup>72</sup>

### LOS GERENCIALISTAS

Entre los autores y documentos gerencialistas, se incluye, en la Orientación Política, el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, en la medida en que presupone el régimen democrático, considera como objetivo de la Reforma Gerencial la realización eficiente de servicios de educación y de salud financiados por el Estado, a efectos de satisfacer el derecho a la salud y a la educación, y atribuye una gran importancia a la transparencia y a los mecanismos de control

72. Mário Covas, gobernador del Estado de São Paulo (1995-1998) desarrolló en su administración un amplio programa de gerencia de calidad, orientado hacia el ciudadano-cliente. En una conferencia en Brasilia, declaró que la gerencia para la calidad desarrollada en el sector privado era especialmente adecuada para el sector público, ya que atender al ciudadano-cliente con calidad y eficiencia es una excelente forma de fortalecer la ciudadanía.

social. Del mismo modo, mis propios trabajos pretenden ser ubicados en esta categoría. También debe mencionarse el artículo de Abrucio (1996) que, en esta perspectiva, traza un panorama de la experiencia internacional reciente en relación a la reforma administrativa.

A nivel internacional, cabe destacar el libro de Ferlie et alii (1996), que aborda de manera sistemática la nueva gerencia pública a partir de la experiencia inglesa y la obra seminal de Osborne y Gaebler (1992), que ven en el incremento de la participación y del control social la posibilidad misma de que el Estado "catalizador o posibilitador" sea capaz de "navegar en vez de remar". Los análisis de Nuria Cunill Grau (1995, 1997) acerca de la participación de los ciudadanos en la formulación de las políticas y de las decisiones públicas, y del desarrollo y expansión de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios públicos, se incluyen claramente en esta orientación. Según esta autora, éstas serían las nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, que presentarían una gran capacidad para ampliar el espacio público. Un valioso análisis comparativo inspirado por la Orientación Política fue realizado por Kettl (1998), focalizando los dilemas políticos (tales como la definición del papel del gobierno) que han acompañado las reformas administrativas en todo el mundo.

Los intentos por construir un modelo de transición rumbo a la nueva gerencia pública a partir de la Orientación Política, ya están presentes en Kooiman y Eliassen (1987) y también en Hood (1994). En este trabajo, las direcciones de la reforma son formuladas a través de factores que reflejan de forma nítida las posturas de esta orientación. Es igualmente importante la evolución reciente de la visión de Hood (1996a), que define "un conjunto de dimensiones de cambio" para caracterizar los "componentes doctrinarios" de la reforma de la administración pública en curso. En la misma línea, Prats y Catalá (1996:25) se refiere a la ilusión de que la gerencia empresarial privada pueda ser transferida mecánicamente al sector público. Por otra parte, señala "la incapacidad del derecho administrativo para establecer un diálogo fecundo con la gerencia pública".<sup>73</sup>

Merece especial mención la contribución de Ranson y Stewart (1994: 4-5), que por una parte, puede ser incluida en la Orientación Política de la administración pública gerencial, y por otra, puede ser vista como una simple crítica a dicha administración, sin oferta de alternativas. Ellos destacan con fuerza la especificidad de lo público o dominio público (*the public domain*), que sin duda, no puede ser reducido a los principios de la administración privada, como quieren algunos

73. Entre los gerencialistas, cabe evocar, además de los referidos en esta sección, a Kooiman y Eliassen (1987), Zifcak (1994), Meneguzzo (1995), Crozier (1996), Mintzberg (1996), y Premchand (1998),

defensores de la nueva gerencia pública, que catalogamos en la Orientación Económica. Y afirman: “en el dominio público, cualquier concepto de gestión que no abarque el reconocimiento de la política y de los conflictos como elementos constitutivos de las organizaciones públicas más que como un obstáculo del campo público, es un concepto estéril”. Para argumentar en este sentido, citan a Beetham:

“El aspecto distintivo de la administración pública está en el carácter político de los servicios públicos. El contenido y el nivel de estos servicios está determinado por consideraciones cualitativas, y por un compromiso públicamente defendible entre valores competitivos, en lugar de estarlo por un criterio de lucro. La propia demanda de atender al criterio empresarial de ‘eficiencia’ es una demanda política.” (1987:36).

En otras palabras –y en la misma línea de Cunill Grau– se afirma que en lo público el criterio de eficiencia está subordinado al criterio democrático. Y para esto, es preciso pensar en una nueva administración pública que atienda a los dos criterios, preservando la prioridad del segundo. Ranson y Stewart, sin embargo, no tienen muy claro cuál es esta alternativa. Perciben, con mucha agudeza, que es preciso buscar una alternativa que supere tanto la perspectiva del período social-democrático o corporatista, como “el concepto de administración pública que reflejaba la creencia de que el poder de la técnica profesional, reforzada por las reglas de equidad y justicia, administradas por una burocracia orientada hacia el *welfare*, podría tener como resultado una buena sociedad”, así como la del actual período neoliberal, que sustituyó estas creencias por la creencia opuesta de que una “administración contratada” garantizaría la escogencia pública democrática y la responsabilización de los burócratas (1994:153). Esta alternativa debe respetar el hecho de que “la lógica de la acción en el dominio público se apoya en el principio organizador del discurso público, llevando a escogencias selectivas basadas en el consentimiento público” (p. 110). El desafío consiste en “recuperar lo público para lo político” (p. 20), y desarrollar una *learning society*, en la que el discurso político y el aprendizaje social sean dominantes. Nada más correcto, de acuerdo con la línea habermasiana de la “acción comunicativa”.<sup>74</sup>

Sin embargo, cuando llega el momento de definir o discernir, en el proceso histórico en marcha, las simientes o inclusive las raíces de esa alternativa, Ranson y Stewart no tienen éxito. Confundiendo el carácter conservador del thatcherismo con el de la administración pública gerencial, acaban tirando al niño junto con el agua del baño. Esto se debe, en gran parte, a la crítica equivocada que hacen al “consumidorismo”, que caracterizaría al abordaje neoliberal: la premisa de que en la idea del “ciudadano-cliente”, que es central en la administración pública gerencial,

74. Ver Habermas (1981a,b).

estaría implícita la visión de que “el público, en la nueva política puede ser y tiene que ser sólo un consumidor” (p. 15). Para estos dos autores, la consecuencia de no distinguir con claridad el campo público del privado, la administración pública de la privada, sería la orientación hacia el cliente, sería el pecado consumidorista lo que rebajaría al ciudadano a la condición de consumidor o cliente.

No voy a volver a discutir la adecuación de este término. Sólo observaré que, aun cuando sea inaceptable la identificación de la administración pública con la privada, esto no significa que sea equivocada la percepción del ciudadano como un ciudadano-cliente. Esta es una importación de la administración privada, que debidamente adaptada, representa un avance y no un retroceso en la afirmación de la ciudadanía. Ver al ciudadano como un cliente significa sólo brindarle la debida atención, darle el respeto que no se le da en las prácticas de la administración pública burocrática, auto-referida, inclinada hacia su propio poder. Hay sin duda una diferencia esencial: la empresa percibe al individuo como un cliente, porque esto le interesa; el gobierno y su burocracia deben ver al individuo como un cliente porque éste es un derecho que él tiene como ciudadano. Asimismo, el hecho de que el ciudadano tenga derechos como cliente no significa que no tenga derechos como participante en la toma de decisiones sobre las políticas, sea a través de los mecanismos de la democracia representativa, sea en forma cada vez más frecuente, a través de las nuevas instituciones de democracia directa o participativa. La condena de la idea del ciudadano-cliente es uno de esos lugares comunes de la izquierda, que de esta forma desestima cómo en la administración pública el ciudadano tiende a ser maltratado por los burócratas. Ranson y Stewart, entonces, al caer en ese lugar común, terminan poniendo en duda algunas de las características centrales de la Reforma Gerencial, como pueden ser la orientación hacia el ciudadano-cliente, la formación de cuasi-mercados, el establecimiento de relaciones contractuales entre el gobierno y las agencias, los indicadores de desempeño, y la flexibilidad en los sistemas de remuneración (p. 15). Y así, a pesar de la buena defensa que hacen de la especificidad política del dominio público y de la administración pública, se limitan, en último término, a hacer una serie de recomendaciones generosas dirigidas a hacer más democrática y participativa la administración pública, cosas con las cuales estoy de acuerdo, pero que pierden su razón de ser en la medida en que no contienen una definición clara sobre el área de actuación del Estado, sobre las nuevas instituciones y los nuevos instrumentos de gerencia que caracterizan a la Reforma Gerencial en su versión política y democrática –una reforma que mejora la capacidad de gobierno del Estado, tornándolo más democrático y más eficiente.

## ¿ORIENTACIÓN NEOLIBERAL?

Autores como Pollit (1993), Fairbrother (1994), Wright (1994), Trosa (1995) y Clarke y Newman (1997), al elaborar estudios de casos específicos y al hacer análisis comparativos, critican la administración pública gerencial o la nueva gerencia pública, al ver en ella rasgos conservadores. Wright, por ejemplo, afirma, a mi modo de ver en forma equivocada, que las reformas que vienen ocurriendo en Europa Occidental muestran, entre otras características:

“Un cambio general del paradigma, con un fuerte prejuicio ideológico contra el Estado, el *big government*, burocracias ampliadas, soluciones universalistas. En términos de administración, el paradigma se nutre no sólo en una teoría económica orientada hacia el mercado al estilo Chicago, sino también en teorías de escogencia pública (con sus nociones simplistas sobre el comportamiento burocrático), en la teoría del principal-agente, en nuevas teorías de derechos de propiedad y en análisis económicos de las fallas del sector público.” (1994:105)

De esta forma, Wright identifica la Reforma Gerencial con la visión neoliberal y económica de la administración pública, que predominó como ideología en un determinado momento en el *establishment* de los países de la OCDE, pero que jamás logró implantarse en la administración pública, a no ser bajo la forma grosera de políticas de *downsizing*, vale decir, de reducción indiscriminada del aparato del Estado. Aun cuando sea habitual entre ciertos autores calificar como neoliberales algunas orientaciones de la administración pública gerencial, especialmente aquellos que legítimamente, en el Reino Unido, se opusieron a las políticas conservadoras adoptadas por Margaret Thatcher e identificaron la reforma gerencial con el thatcherismo, yo excluyo esta alternativa, porque tal como demostraré en esta sección y en las siguientes de este capítulo, la ideología neoliberal no es compatible con la visión gerencial, y sí con la perspectiva burocrática de la administración pública. Thatcher fue la única estadista verdaderamente neoliberal que gobernó un país desarrollado y, de hecho, a partir de una alianza con los altos administradores y consultores gerenciales, que no se conformaban con la crisis del *civil service* británico, promovió la Reforma Gerencial en su país. Pero en otros países donde gobernaban partidos socialdemócratas, la Reforma Gerencial también se emprendió, como fue el caso de Nueva Zelanda, en la fase inicial de la reforma, y de Australia, durante la mayor parte del proceso.

Sin embargo, existe implícita o explícitamente en la mente de muchos una ecuación lineal según la cual “Gobierno Thatcher = neoliberalismo = escogencia racional = Reforma Gerencial”. Pero esta ecuación sólo es verdadera en su primer término. El gobierno de Thatcher fue neoliberal. Ya el segundo término es discutible: existe toda una corriente de científicos políticos, encabezada por Adam

Przeworski, que utiliza el instrumental de la teoría de la escogencia racional y de la teoría del principal-agente, pero que no es conservadora: es socialdemócrata. Por su parte, el segundo término de la ecuación (escogencia racional = Reforma Gerencial) es menos erróneo que la igualdad de los términos extremos de la misma (Gobierno Thatcher = Reforma Gerencial).

El Gobierno Thatcher no adoptó la Reforma Gerencial por razones ideológicas, sino pragmáticas. Thatcher, como cualquier político competente, en ese momento estaba concertando acuerdos en lugar de ser dogmática. Si lo hubiese sido, no se habría involucrado en una reforma que presupone una acción colectiva, cuando sabemos que los verdaderos neoliberales, en la medida en que son liberales radicales, ultra-individualistas, no creen en la posibilidad de una eficiente acción colectiva. Por esto no creen en la posibilidad de que el Estado –que es consustancial a la acción colectiva– actúe de manera eficiente en el área económica y ni siquiera en el área social, preconizando así el Estado mínimo, la retirada del Estado de todas las áreas, con la excepción de la garantía de la propiedad y de los contratos. De ahí que preconicen, igualmente, el establecimiento de instituciones que posean la suficiente solidez, que puedan resistir a la corrupción, al *rent-seeking* y al nepotismo, y que no dependan de las cualidades morales de los políticos y los administradores públicos. ¿Cuáles son esas instituciones? En el plano de la administración pública, son los controles burocráticos rígidos. Sin embargo, Thatcher concretó una alianza con los consultores y administradores públicos gerencialistas, que deseaban superar la crisis del *civil service* británico, porque así ambas partes lograrían alcanzar sus objetivos: Thatcher no eliminó los servicios sociales del Estado, pero redujo su peso en el presupuesto; los gerencialistas consiguieron hacer más eficientes esos servicios, y así recuperar el prestigio del *civil service*.

En realidad, la visión conservadora de la sociedad y de la política es, esencialmente, una visión pesimista en lo que se refiere a la naturaleza humana, en tanto que las visiones progresistas tienden a ser más optimistas, tienden a depositar un mínimo de confianza en el ser humano, que es esencial para la convivencia y la cooperación social. La Reforma Gerencial parte de este optimismo mínimo, aún cuando esté ocurriendo en una fase histórica conservadora-pesimista. Tras el optimismo que el racionalismo y el iluminismo –y de manera más amplia, la modernidad– trajeron al mundo, hemos vivido en los últimos treinta años un tiempo posmoderno de dudas, de fragmentación de identidades y de descrédito de la razón, rasgos estos que caracterizan el mundo posmoderno (Stuart Hall, 1996). En el contexto de la modernidad, según señalan March y Olsen, el orden político era percibido como una cuestión de escogencia, como el resultado de la razón humana que buscaba construir una sociedad más racional. Sin embargo, recientemente, ese optimismo democrático fue sustituido por una concepción de política que tienen como premisas el individualismo y el interés propio. March y Olsen, aunque



utilizan muchos de los recursos metodológicos del individualismo, se rebelan contra esta visión de la democracia:

“Las ideas de que los gobiernos persiguen una virtud pública autónoma y objetivos colectivos, fueron subordinadas a ideas de negociación, coalición política y competencia... Pero nosotros, en compañía de muchos otros, pensamos que teorías de democracia basadas en el individualismo y en los intercambios suministran bases insuficientes para reflexionar con respecto al gobierno.”<sup>75</sup> (1995:5-6)

Al igual que para March y Olsen, y a diferencia de lo que ocurre con el pensamiento conservador moderno, la Reforma Gerencial se encuentra apoyada en una visión más optimista de la naturaleza de la que adopta la escogencia racional: presupone que políticos y administradores públicos, aunque más interesados en sus objetivos egoístas, también se muestran motivados por el interés público. La administración pública gerencial apuesta a la delegación de autoridad, a la autonomía de los gerentes, al control *a posteriori*, porque cuenta con los controles de resultados, los controles de cuasi-mercados y los controles democráticos, y también porque cree en la posibilidad de cooperación desinteresada, en la búsqueda del interés público. No tiene una visión idílica del ser humano, y sabe que los controles son esenciales, que el interés propio y la cooperación desinteresada siempre están en un equilibrio inestable: si no hubiese vigilancia, no sólo administrativa sino también democrática, el equilibrio se desplazaría hacia el lado del interés propio. Pero tiene claro que, para que una administración sea pública, ella tiene necesariamente que estar orientada hacia el interés público.

En estos términos, ninguna de las tres orientaciones que presentamos puede ser llamada neoliberal. Todas creen en la posibilidad de una acción eficiente del Estado. La orientación que más se aproxima del neoliberalismo es la que denominamos Económica, en la medida en que, en último término, desea privatizar los servicios sociales y científicos, como ocurrió en Nueva Zelanda. Pero aún en este caso, esta orientación defiende el financiamiento a fondos no recuperables por parte del Estado, de los servicios sociales básicos, y reconoce la especificidad de lo público en relación con lo privado.

75. March y Olsen hablan de *democratic governance*, que estoy traduciendo como “gobierno democrático”, ya que ellos se están refiriendo al proceso amplio de gobernar Estados democráticos. Ellos utilizan *governance* en este sentido, porque probablemente *government* crea confusión con *state*. En el Brasil, y de manera general en la tradición europea y latinoamericana, se establece una clara distinción entre gobierno y Estado. Así, es posible reservar la expresión *governança* para un aspecto del gobierno: la capacidad de hacer realidad las decisiones de los gobernantes.

La Reforma Gerencial, como su nombre mismo lo sugiere, se inspira sin duda en la administración de empresas, en la autonomía decisoria que detentan los administradores de empresa. El burócrata clásico es aquel que aplica las normas burocráticas evitando la "discrecionalidad"; el administrador de empresas es aquel que toma decisiones en situación de incertidumbre, utilizando su discreción. A través de la Reforma Gerencial, el administrador público debe adquirir no toda, pero sí una gran parte de la autonomía de que goza el administrador privado. Y junto con esto lograr, al mismo tiempo, autonomía en relación con el político clientelista, apoyándose en los políticos democráticos, ya que la autonomía respecto a la norma no tendría sentido si no estuviese acompañada de la autonomía con respecto a la clientela política. La decisión de los políticos democráticos de implantar una administración pública gerencial implica necesariamente la decisión de eliminar el clientelismo, que en la administración privada no existe, como no puede existir en una administración pública que pasó a ser gerencial. Tanto en la administración privada como en la administración pública gerencial existe una incompatibilidad intrínseca con el clientelismo.

En todo caso, es preciso tener claras las diferencias entre la administración pública y la administración de empresas, que derivan de la naturaleza diferente de la organización privada y de la organización pública. Son dos las diferencias fundamentales, de las cuales se desprenden todas las demás: primero, la organización o empresa privada tiene propietarios y apunta al lucro, en tanto que la organización pública pertenece a todos y busca el interés público; segundo, la empresa es dirigida o coordinada por el mercado, que estudia la teoría económica, mientras que el Estado está dirigido por la política, que es objeto del análisis de la ciencia política o el derecho. En consecuencia, cuando ciertos autores intentan igualar las dos administraciones en nombre de la Reforma Gerencial caen en el engaño conservador de no distinguir las lógicas distintas que, en las organizaciones, rigen lo privado y lo público.

Esta confusión ideológica y retórica se refleja en las dos teorías de las organizaciones hoy vigentes. La reciente "teoría económica de las organizaciones", basada en la teoría de la escogencia racional y en la teoría del principal-agente, y la "teoría administrativa de las organizaciones" o simplemente teoría de la organización, de base sociológica y política, que tiene su origen en Weber, pero que cobró autonomía teórica desde mediados de este siglo. En tanto que la primera tiende a ser conservadora y representa un retroceso teórico en el sentido de la administración pública burocrática, la segunda es progresista y apunta en el sentido de la Reforma Gerencial. Examinaremos estas dos teorías y su correspondencia con las formas de administración pública en las dos secciones siguientes.

## ESCOGENCIA RACIONAL Y BUROCRACIA

Toda forma de administración, pública o privada, está necesariamente basada en un sistema de incentivos y sanciones. O, en otras palabras, en un sistema de motivación positiva y negativa. Desde los estudios de Hawthorne, liderizados por Elton Mayo a inicios de los años treinta, que dieron origen a la escuela de relaciones humanas y, en forma más general, a la teoría de las organizaciones, el tema central de la administración de empresas ha sido el de la motivación, o sea cómo establecer un sistema de incentivos y sanciones que motive a los trabajadores a ejecutar bien sus tareas. En el sector privado, los sistemas de evaluación del desempeño, del pago de gratificaciones por el desempeño, de premiación, progreso con base en resultados, se basan sin excepciones en esta idea.

Más recientemente, la ciencia política desarrolló, en el marco de la escuela de la escogencia racional, la teoría del principal-agente, que dado su carácter más abstracto permite examinar, además de las relaciones jerárquicas de subordinación y de las relaciones horizontales de cooperación, las relaciones verticales pero no jerárquicas, entre los electores y los políticos electos, o entre los accionistas y los directivos de las empresas. El problema central, sin embargo, sigue siendo el mismo: cuál es el mejor sistema de incentivos y sanciones que mejor logrará llevar al agente a seguir las orientaciones o decisiones del principal.

Esta teoría, que por su grado de generalización hubiera podido, en principio, significar un avance, en términos prácticos acabó representando un retroceso en la medida en que sus adeptos retornaron a las ideas tayloristas de la administración científica, abandonada ya hace mucho tiempo por la teoría de las organizaciones. Esta vuelta atrás, por su parte, se deriva del hecho de que la teoría del principal-agente se basa en la teoría de la escogencia racional, en lugar de basarse en una perspectiva de ingeniería, como era la de Taylor. Aunque esta teoría, que tiene su origen en la teoría económica neoclásica, pudiera ser un instrumento de análisis relativamente útil, en la medida en que procura ver las instituciones como producto de decisiones tomadas racionalmente, enfrenta graves limitaciones cuando se aplica a la política y principalmente a la administración de organizaciones. La premisa de que los agentes y los principales siempre actúan de manera "racional", siguiendo su propio interés, lleva a reducirlos al modelo de *homo economicus*. Esta reducción es de utilidad para la teoría económica, que trabaja en un elevadísimo nivel de abstracción.<sup>76</sup> Es, sin embargo menos aplicable a la teoría política, que opera en un nivel de abstracción más bajo, y

76. Aun entre los economistas, el debate respecto a esta premisa es intenso.

