

NUEVO NEO-LIBERALISMO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Reinvención gubernamental, Post-burocracia y Nueva Gestión Pública*

José Francisco Puello-Socarrás[§]
UNSAM-CONICET-FISYP
josephco@yahoo.com

1. Preliminares

Hace un par de años la publicación de un pequeño libro, casi un manual, escrito por el argentino Andy Freire - quien al parecer, cuenta con algún nivel de popularidad en su país -, introduce ilustrativamente un acontecimiento clave para los propósitos que pretendemos discutir en las próximas líneas. Allí, se relata:

Quando estaba en la Universidad terminando mis estudios universitarios en Argentina, decidí visitar a todos los empresarios que aceptaran recibirme. Cursaba el último semestre de la Licenciatura en Economía y sentía que mi contador de vueltas se ponía en cero: la vida profesional era algo muy distinto de la universidad y el éxito alcanzado en la formación académica no garantizaba en absoluto el éxito en el mundo de los negocios...

¿Qué es un emprendedor? ¿En qué consiste la actividad emprendedora? (...) Un emprendedor es una persona que detecta una oportunidad y crea una organización (o la adquiere o es parte de un grupo que la hace) para aprovecharla... El proceso emprendedor comprende todas las actividades relacionadas con detectar oportunidades y crear organizaciones para concretarlas (Freire 2005, 21-22).

La obra de Freire se titula: *Pasión por emprender: de la idea a la cruda realidad*. El mismo título no sólo combina estratégicamente una serie de palabras muy características que llaman la atención entre el público lector en general; además, de entrada propone - una costumbre bastante arraigada hoy por hoy en el mercadeo editorial - una serie de personalidades que le otorgan algún tipo de legitimidad intelectual a la obra y al escritor a priori.

El libro está comentado (así aparece en su solapa y en la contraportada) por diversas "autoridades" académicas, empresariales y periodísticas: entre ellas, Walter Kuemmerle de la Universidad de Harvard, Linda Rottemberg de la Fundación Endeavor, Mario Vásquez, Presidente de Telefónica en Argentina, Alberto Padilla de CNN y Jan Boyer (asesor presidencial de los Estados Unidos).

* Una versión en detalle de los principales aspectos desarrollados en esta ponencia pueden ser ubicados (Puello-Socarrás 2010; 2008a; 2008b; 2007).

[§] Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, MA en Administración Pública y actualmente estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, Argentina). Miembro investigador del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales, Theseus (Universidad Nacional de Colombia); la Corporación para el Desarrollo de la Investigación Social y la Formación Política, ConCiencia Política (Colombia); la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, FISYP (Argentina).

A la lista anterior, se sumaban un par de nombres más menos conocidos. Los comentaristas destacan en frases aforísticas distintos aspectos de la obra de Freire que, en últimas, intentan reafirmar entre los lectores como potenciales compradores que el libro refleja fidedignamente la excelencia y la virtud de quien lo escribe, previniéndoles positivamente.

Pasión por emprender llama la atención por varias cosas.

Empezando por su estilo. Escrito en primera persona y haciendo uso de un recurso de intimidad (e intimidación, digamos, amigable), recuerda mucho – demasiado, tal vez – el tipo de literatura empresarial de las “historias exitosas” (*sucessful stories*) que en la década de los ochenta en los Estados Unidos tuvo un relativo auge con la denominada “empresomanía”¹.

Esta oleada de literatura empresarial tuvo una explosión de obras biográficas, narrativas, en algunos casos matizadas con un tono academicista, de y sobre empresarios “exitosos” que rápidamente produjeron un *boom* de *best-sellers* en el mercado especializado y no especializado. Por lo general, escritas con lenguaje corriente y de fácil absorción para neófitos, describían diferentes experiencias empresariales de las que se podrían extraer “consejos prácticos” para lograr “vencer” en el agitado y competido mundo de los negocios privados.

Aunque la existencia de estos textos ha continuado desde entonces, la atención y difusión había venido quedando relativamente rezagada, incluso, marginada en los círculos académicos en tiempos recientes.

En segundo lugar, habría que subrayar el léxico utilizado por Freire. La palabra “emprender” es una expresión muy característica en este caso.

Hasta hace muy poco era utilizada excepcionalmente dentro de la lengua castellana; con frecuencia, la voz franco-anglófona: *entrepreneurship* (“emprendimiento”) aparecía traducida habitualmente como “empresarialidad”, “empresarismo” e, inclusive, simplemente: “empresarial”.

Ahora el término *emprendimiento* resulta ser más común y cada vez más recurrido. Para hoy hace parte de la jerga casi natural en distintos ámbitos: académicos, en los negocios privados y, recientemente, en el uso corriente y cotidiano. Más importante aún: esta designación llega también al eje del discurso político y administrativo contemporáneo y se recurre “novedosamente” en diferentes invocaciones públicas y gubernamentales.

Lo más sorprendente de este asunto surge cuando, tan sólo a pocas páginas de iniciar el libro, se propone la definición del “emprendedor” y del “emprendimiento”. Freire propone constituir una serie de elaboraciones conceptuales y,

¹ El más publicitado y referencia obligada en este tipo de literatura es el texto de Tom Peters y Albert Waterman: *En busca de la excelencia* (1988).

especialmente, de experiencias, para extraer “aprendizajes” y así “comprender el proceso emprendedor” (Freire 2005, 20).

Utilizando un par de líneas, Freire sintoniza un relato casual y simple, producto de la vivencia cotidiana y profesional en el campo de los negocios privados *vis-à-vis* un complejísimo concepto proveniente del pensamiento económico que resulta ser nada más ni nada menos que una de las nociones clave para la explicación del funcionamiento de la sociedad contemporánea, fundamental en la instalación de la renovación liberal en el siglo XX, es decir, el neo-liberalismo (teórico) y los denominados neoliberalismos reales (prácticos).

Tomando en cuenta los hechos en concreto y no sólo la teoría en abstracto, actualmente el emprendimiento (*entrepreneurship*) no sólo ha sido resucitado sino que su resurgimiento revela una potencia excepcional hasta el punto de ser una de las ideas clave para propiciar las configuraciones más recientes en las sociedades - global y localmente hablando.

Lo que en apariencia en nuestro relato puede ser simplemente una anécdota, por el contrario, es un síntoma determinante para descifrar las realidades actualmente en proceso y analizarlas desde un énfasis político-administrativo.

La extendida y más inédita reiteración del emprendimiento y las condiciones que plantearía su reedición en distintos campos de la vida social (pero particularmente las relacionadas con el Estado y su aparato - la administración pública) es una circunstancia que, en esta oportunidad, brinda elementos sobre el tipo de transformaciones contemporáneas históricas y actuales y, por qué no, las posibles tendencias que se podrían consolidar hacia el futuro.

Específicamente nos proponemos revisar la relación entre una nueva fase (o matriz) de la hegemonía neoliberal que aquí denominamos: *nuevo neoliberalismo*, y sus implicaciones en términos de las realidades y repertorios disponibles en el campo público-administrativo, directamente en las llamadas nuevas maneras de abordar la gestión o gerencia de ‘lo público’, donde el referencial del *emprendimiento* resulta una fuente de obligada referencia.

Finalmente, destacamos de qué forma el referencial del *nuevo neoliberalismo* se realiza, de manera muy particular, alrededor de una “novedosa” *administración de ‘lo público’* como una de sus principales expresiones, confeccionando lo que muchos han venido a denominar el “espíritu de nuestros tiempos”.

2. Neoliberalismo, Nuevo Neoliberalismo y el referencial del *emprendimiento*

Aclaremos en qué sentido vinculamos *neoliberalismo* y *emprendimiento*. Todavía más urgente: qué se entiende por el neologismo “neoliberal” y qué consecuencias pueden derivarse desde esta interpretación en particular para el eje de análisis: el *emprendimiento* y sus posibles consecuencias.

Antes, nos permitiremos expresar algunas prevenciones al respecto.

Tradicionalmente se ha venido identificado al neo-liberalismo en relación con la teoría económica neoclásica (de origen anglo-americano), ciertamente, la plataforma ideológica y el soporte epistemológico que ha certificado de manera unívoca y casi exclusiva la reinstalación del espíritu liberal clásico en el marco del capitalismo contemporáneo. Y aunque esta postura no ha resultado incorrecta, sí exhibe grandes limitantes.

Primero, porque a partir de una interpretación tan limitada como ésta, se han restringido las motivaciones teóricas y doctrinarias que permitirían comprender y reconstruir integralmente en qué consiste la “renovación liberal” en el siglo XX y a comienzos del nuevo milenio (el neoliberalismo). En segundo lugar, basándose en los hechos más recientes de este fenómeno, se revela que esta única opción hermenéutica no permite acceder a las particularidades del proceso *in extenso*.

Por ello, las intensas - y, por momentos, desatinadas - polémicas en torno a una supuesta oposición entre el intervencionismo de Estado y las libertades del mercado o, simplemente, la discutida relación entre la minimización del Estado y la ampliación del Mercado en la época neoliberal, no han podido ser debidamente depuradas.

Otra de las frecuentes desviaciones en el tema ha estado relacionada con la identificación del neoliberalismo con una apuesta exclusivamente economicista sin destacar su insoslayable fuerza socio-política y – en términos de Foucault – su realidad como tecnología gubernamental (Foucault 2007).

Afortunadamente la realidad – y no la teoría – ha venido reclamando la apertura del panorama con el fin de advertir la existencia de distintas versiones de la Economía Neoclásica así como también la variedad de expresiones intelectuales que comparten los principios abstractos y generales del neo-liberalismo e igualmente la complejidad que implica sus diferentes expresiones.

Avanzar en las comprensiones y los entendimientos sobre sus principales cambios y dinámicas, sus diferentes dimensiones y variantes, resulta entonces obligante a la hora de intentar cualquier estudio sobre el fenómeno.

Después de examinar la complejidad que encara el neo-liberalismo, es decir: abordando los puntos de vista teórico-abstractos, sus prácticas históricas, sus fuentes económicas y sus afiliaciones políticas ideológicas y sociales podríamos establecer esquemáticamente cinco referencias básicas en la evolución de este pensamiento y su teoría (Puello-Socarrás 2008).

Estas motivaciones resultan ser axiales para desenmascarar las expectativas políticas, las praxis institucionales que anima el neoliberalismo y las traducciones de todo tipo, particularmente, en términos de las recetas públicas y reformas políticas, económicas y sociales que también pretende personificar:

a) La *Escuela neoclásica Anglo-Americana*. Representada por el influjo anglosajón de la Escuela de Londres y más célebremente la influencia usamericana proveniente de la Escuela de Chicago.

b) La *Escuela Neoclásica Austriaca*. Principalmente con la llamada Escuela de Viena y sus sucesivas generaciones.

c) El *Contingente Alemán*. Con las Escuelas de Friburgo y Berlín que incluían al llamado “Ordo-liberalismo” y la *Escuela de la Economía Social de Mercado* (ESM).

d) Las *Síntesis Neoclásico-keynesianas*. Estas posturas teóricas armonizaron los presupuestos neoclásicos con los de la teoría keynesiana, incorporando elementos de la teoría de Keynes al interior del campo epistémico de la escuela neoclásica tradicional².

e) Las *Síntesis Austro-americana y Americano-austriaca*. Fruto de la conjunción más reciente de elementos que provienen de las escuelas austriacas y angloamericanas resultando en corrientes “mixtas” (Puello-Socarrás 2008a; 2008c).

La existencia de un sugestivo contraste – sobre todo - entre las dos primeras motivaciones teóricas dentro del neoliberalismo actual (enfoques angloamericano y austriaco), de hecho las corrientes más conocidas, importantes e influyentes, resulta ser bastante útil a la hora de mostrar cuál ha sido la constitución específica del proceso.

Principalmente porque previene sobre el gran predominio que una y otra posturas han ejercido (y ejercen hoy) frente a los procesos neoliberales *in situ* y la capacidad que poseen para incidir en la configuración de los regímenes ideacionales, ideológicos y político-económicos; las modalidades de intervención institucional y los perfiles en materia de políticas públicas.

Poco se ha advertido que el neoliberalismo no es un pensamiento monolítico y que entre sus variantes, en este caso: *anglo-americana* y *austriaca*, existen diferencias indiscutibles. Especialmente, profundas discrepancias epistemológicas y teoréticas que se traducen en interpretaciones disímiles frente a diferentes tópicos: en materia de políticas públicas, medidas económicas, etc.

No obstante, una de las discrepancias más importantes en este sentido y que ilustraría muy bien los desacuerdos, gira en torno al *principio antropológico* fundamental en el cual se basan cada una de estas posturas neoliberales, si se quiere el punto de partida desde el cual construyen sus teorías y prácticas.

² Para un análisis en profundidad de la Primera y la Nueva (Segunda) *Síntesis Neoclásico-keynesianas* (Astarita 2008; Puello-Socarrás 2008).

Así, entonces, mientras los neoliberales angloamericanos mantienen como principio antropológico el *homo œconomicus* (“hombre económico”), el individuo típica y eminentemente racional y calculador, por contraste, el punto de partida de los austriacos es el *homo redemptoris* (“hombre emprendedor”; también traducido como “empresario creativo”) (Puello-Socarrás 2010; 2008a).

Entre muchos otros contrastes que existen entre angloamericanos y austriacos, esta distinción resulta ser claramente contrapuesta.

Y aunque, tanto unos como otros defienden un individualismo racional como eje axiomático de sus teorías, entre el hombre *económico* y el *emprendedor* surge un vacío indefendible que – en nuestro criterio – tiene efectos actuales, específicamente en el campo del saber y el conocimiento de la *administración de lo público*.

Ahora bien, lo más llamativo en este asunto es que más allá de las divergencias teóricas que existen al comparar sólo en este aspecto estas dos perspectivas del neoliberalismo y que, repetimos, resultan opuestas (casi antípodas aunque no contradictorias) desde un nivel epistemológico y abstracto, ambas comparten los principios generales del neoliberalismo (Mirowski y Plehwe 2009). Ambas posturas convergen en la práctica - superando estratégicamente sus diferencias - en una unidad ideológica fundamental y que permite calificarlas *stricto sensu* como “neoliberales”.

Por lo tanto habría que realizar una distinción necesaria.

Un primer tipo de neoliberalismo (ortodoxo) estaría más próximo a la profundización y radicalización de los argumentos neoclásicos usamericanos que al estilo neoclásico austriaco.

En principio, de hecho, asistimos a cierto tipo de normalización de los referentes neoliberales cristalizados en torno a los criterios anglo-americanos durante la naciente etapa neoliberal y los procesos de ajuste estructural en las denominadas “reformas de primera generación” impuestas globalmente pero con particular fuerza en la región. Si se quiere, este primer neoliberalismo fue abiertamente inspirado en una matriz teórico-ideológica *usamericana* con la imagen del individuo en tanto *hombre económico*.

Empero, las más recientes transformaciones al interior del proceso neoliberal de las denominadas reformas de “segunda (y tercera) generación” sugieren que la versión neoclásica austriaca vendría retomando progresivamente un mayor protagonismo en detrimento de la alternativa anglo-americana³.

³ Los contrastes entre enfoques anglo-americanos y austriacos incluyen, además, del principio antropológico de referencia, *el concepto de lo económico, el perfil metodológico, la perspectiva epistemológica, los protagonistas claves de los procesos sociales, concepto de la información, focos de*

No sobra advertir que, en todo caso, sus manifestaciones concretas todavía cuentan con rezagos provenientes de ambas versiones previniendo alguna clase de mixtura. Pero, al final de cuentas, la hegemonía “austriaca” viene posicionándose espectacularmente.

¿Qué significado podría traer consigo el desplazamiento del principio antropológico del hombre económico (*homo oeconomicus*) del paradigma anglo-americano por el de hombre emprendedor (*homo redemptoris*) referencia del pensamiento austriaco?

La teoría del emprendedor y del emprendimiento fue desarrollada por la escuela neoclásica austriaca como una forma de explicar el funcionamiento de las sociedades capitalistas en diferentes niveles y dimensiones, dominios y perspectivas.

Empero, una de las características más significativas del concepto de emprendedor tiene que ver con su papel en la “producción social” en general bajo un énfasis marcadamente mercantil y contractual, el cual - veremos más adelante - será crucial a la hora de las principales definiciones que expresa el nuevo neoliberalismo hoy vigente, en este caso, para los discursos político-administrativos.

El emprendedor ante todo “guía” la producción social asumiendo la función de *coordinar* la división del trabajo a través de la creación de empresa (*business firm*) con el fin de “contratar con los propietarios de los factores de producción internamente y luego contratar con las empresas de otros emprendedores externamente”, y:

Mediante estos acuerdos contractuales, los emprendedores construyen un gran enrejado de producción desde los bienes de capital más elevados a los menos elevados hasta los bienes de consumo... Los emprendedores también son causa de la transferencia de los factores de producción a lo largo del tiempo, de acuerdo con las preferencias individuales, desde la producción de los bienes de consumo corrientes hasta la producción de los bienes de capital necesarios para construir la estructura de modo que la producción de los bienes de consumo futuro pueda crecer... (Herbener 1992, 84)

En esta perspectiva, el empresario/emprendedor es la *fuerza* fundamental en la sociedad de mercado. Su importancia resulta ser tan central que, para esta teoría, eliminar al emprendedor sería “eliminar la fuerza motriz de todo el sistema de mercado” (Mises 1949, 149)⁴.

referencia, concepto de competencia, posibilidades de predicción a partir de la construcción de teoría, entre muchos otros (Puello-Socarrás 2010; 2008a).

⁴ Para Schumpeter: “without innovations, no entrepreneurs; without entrepreneurial achievement, no capitalist returns and no capitalist propulsion”. (*Business cycles*, 1939).

3. Emprendimiento: Estado, aparato estatal y administración pública

Buena parte de lo que hemos descrito hasta el momento ha venido siendo traducido - aunque no en forma pura sí en tendencias sólidas - en los procesos *in situ* típicos de la época neoliberal.

Ciertamente, el camino hacia el régimen del neoliberalismo se distingue no sólo por el abandono de las preocupaciones por la productividad y la planeación del anterior Estado de Bienestar sino también por las nuevas necesidades de flexibilidad y “Emprendedorismo” rasgos típicos del Estado Schumpeteriano de Trabajo (SWS, por sus siglas en inglés), tal y como lo describe Jessop:

One particularly telling discursive-strategic shift in the transition from the KWS to the SWS is the demotion of concern with ‘productivity’ and ‘planning’ and the emphasis now put on the need for ‘flexibility’ and ‘entrepreneurialism’. It is the articulation of these and related discursive-strategic shifts into new accumulation strategies, state projects, and hegemonic projects and their capacity to mobilize support and deliver effective state policies that helps to shape the restructuring and reorientation of the contemporary state and to produce different regulatory regimes (Jessop 1993, 19)

La trayectoria en el tránsito hacia un *nuevo neoliberalismo* y, específicamente, en el caso de las denominadas reformas de Segunda Generación, precisamente, uno de los *drivers* que ha dominado el tema de la reforma estatal y sus implicaciones, particularmente a nivel del sector y el espacio públicos es el *emprendimiento*, componente que habría permanecido relativamente indiferente aun cuando se señala el rol fundamental que juega en medio del proyecto hegemónico.

En estos temas particularmente, se logra detectar progresivamente un desplazamiento en los énfasis tradicionales del primer neoliberalismo (ortodoxo) y un “salto” desde las preocupaciones meramente económicas hacia “otros” asuntos (socio-políticos, culturales, etc.), especialmente, los institucionales. Para ilustrar este punto, basta con registrar las posiciones de Joseph Stiglitz cuando oficiaba como vicepresidente del Banco Mundial⁵.

Este “re-enfoque” que se declara novedoso *ante* el neoliberalismo, simplemente impone un tipo de interpretación (velada) de las concepciones negativas anteriores sobre el Estado que habían sido tejidas en la versión ortodoxa neoliberal, como una forma de revitalizar las posiciones negativas frente al mercado expuestas por las críticas al modelo vigente.

⁵ Resulta ilustrativa la forma de argumentación, la crítica superficial (aunque para él, radical) y el análisis que realiza Stiglitz al adelantar un balance sobre las reformas neoliberales (de primera generación). Las alusiones de Stiglitz versan sobre la crítica al neoliberalismo ortodoxo (anglo-americano) y las alternativas existentes desde la teoría económica (neoliberal) en términos de privatizaciones, la destrucción creativa (¡un concepto austriaco introducido por Schumpeter!), la imposibilidad del *one best way*, el capital social y organizacional y el rol y la promoción del emprendimiento (Stiglitz 1998; 1999).

Se pretendía con ello presentar las “antiguas” posturas como dicotomías insalvables (Estado ó Mercado) y exponerlas ahora como opciones sintéticas (y compatibles) que acaban convergiendo en una especie de “tercer lugar” (epistémico, ideológico, etc.) como correlato político de la denominada “tercera vía”. En Latinoamérica, como muchos lo han subrayado, lo anterior tiene un papel específico dentro de las configuraciones del “nuevo neo-liberalismo”, específicamente, en relación con la reforma estatal:

(...) el FMI se concentra en la “reforma económica”, el Banco Mundial opera en ésta a través de la “reforma del Estado” y las “reformas sociales”, y el Banco Interamericano de Desarrollo, que financia políticas sociales, participa en la “reforma gubernamental” y en la “reforma política”. Estas diferencias funcionales son útiles para que el BM y el BID encabecen la tercera vía para América Latina, desmarcándose del FMI como “tecnocrático fundamentalista de mercado”... [el Banco Mundial] remoja su imagen desde 1997 bajo la conducción de Joseph Stiglitz, quien fue el Jefe de Asesores Económicos del presidente Clinton (1993-1997), un Nuevo Demócrata mentor intelectual de la tercera vía. (Stolowicz, 2005, pp. 74-75).

Este nuevo dominio social que desvincula “lo público” de “lo estatal”, en una especie de “espacio público-privado”, o como se lo ha denominado: “espacio público no-estatal” el cual resulta abierta y fundamentalmente mercantil (insistimos, como el mismo status ontológico del Mercado: un dominio que no es exclusivamente privado sino estrictamente público-privado, es decir, un locus público donde las mercancías tienen la posibilidad de intercambiarse entre ellas para posteriormente privatizarse), es el locus natural por excelencia del *emprendimiento*⁶.

Estado y Mercado en la interpretación tradicional aparecían como dos dominios de la organización social relativamente antípodas, opuestos y contradictorios; ahora y bajo esta narrativa: dimensiones “compatibles”, digámoslo así: “amigables” (desde donde sería posible derivar las llamadas ‘políticas amigables a los mercados’ - *market-friendly policies*), concurrentes y complementarias.

Esta forma pública no-estatal de intervención institucional, por supuesto, tiene grandes implicaciones.

La más arquitectónica: su pretensión de profundizar la univocidad de la lógica mercantil en el terreno y al interior del aparato estatal y en las relaciones políticas que estructuran la totalidad de “lo social” actualmente.

⁶ No hay que olvidar que la forma específica que asume la globalización neoliberal se ha caracterizado por la emergencia progresiva de un espacio como éste: *no-estatal* (rigurosamente, de naturaleza transnacional) y por la aparición de cuasi-actores que ocupan un lugar privilegiado en la esfera pública nacional *no-estatal* como: “empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, iglesias” y hasta organizaciones delictivas (Quiñones, 2002, 15-23).

Bien se ha señalado que, entre otras, la dimensión pública no-estatal involucra:

(...) la introducción en la administración pública de la lógica del mercado, mediante mecanismos de incitación contractuales... El Estado debería entonces, organizar la coordinación de los agentes del mercado de acuerdo con una lógica contractual no administrativa. De este modo, el mercado no sólo sigue siendo la instancia de coordinación económica por excelencia, sino que además es promovido como el patrón de eficiencia del Estado (Marques-Pereira, 2005: 74).

4. La Nueva Gerencia Pública y la administración público-privada

La manifestación más clara y contundente de la que se sirve el *espíritu emprendedor*, converge alrededor del diseño y puesta en práctica de un espectro teórico y discursivo, variado y amplio, que adopte y adapte la Administración y la Gestión Pública “en y para” la nueva era neo-liberal.

Estas tentativas al unísono intentan la utilización de las herramientas y técnicas provenientes de la administración privada para instalarlas en el manejo de los asuntos públicos (algunos enfoques sin hacer ningún tipo de distinción entre las dimensiones públicas y privadas; otros, con algún tipo de matización) de tal modo que se pueda construir una *gobernanza neoliberal (emprendedora)* a la medida de los intereses del régimen neoliberal y, por supuesto, enarbolando al Mercado como el paradigma arquitectónico de la producción de “lo social”⁷.

Así toda una serie de *praxis* mercantiles han venido convirtiéndose en las estrategias por excelencia de la reforma neo-liberal del Estado en abstracto y de la Administración y del Sector Público en concreto.

Su objetivo ha consistido en alcanzar el máximo grado de inserción, adaptación y gestión de los Estados en el marco de la globalización neoliberal haciendo compatible el nuevo *statu quo* con las exigencias requeridas en la actual fase de acumulación (Guerrero 2004; 2000)⁸. Estas tentativas responden fiel y consistentemente al *nuevo* espíritu neo-liberal.

Aunque el tema es variado podríamos plantear genéricamente que la primicia de esta “nueva” *Administración de lo Público* se soporta en tres perspectivas, las

⁷ Antes que una *casualidad* resulta ser una *causalidad* que el tema de la *governance* (“gobernanza”), concepto de origen medieval y que fue inauguralmente teorizado en el siglo XX por Ronald Coase (prominente economista del llamado enfoque del Neo-institucionalismo Económico, premio nobel de economía en 1991) como *gobernanza corporativa* posteriormente haya sido clave para “la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos” que el Banco Mundial aplicó, primero, a la crisis de África subshariana y, luego, al Tercer Mundo mediante el Sistema de las Naciones Unidas como parte de los parámetros operaciones de los organismos multilaterales. Según Kazancigil, “la *governance* es concebida como la contraparte política e institucional de las estrategias de desarrollo económico sustentadas en principios de mercado” (Ramírez Chaparro, 2002).

⁸ De hecho, Omar Guerrero es quien enfatiza quizás inauguralmente el recambio en las modalidades de la Administración Pública del Neoliberalismo desde las teorías neoclásicas austriacas.

cuales muchas veces son confundidas (o se han querido confundir) pero que en el fondo tienen como denominador común la instalación de una neo-semántica sobre “lo público”⁹.

Cada una de estas vertientes ha proyectado una base discursiva y metodológica útil para la reforma global al Estado y su aparato que, desde luego, ha hecho uso con gran énfasis del referencial del emprendimiento.

4.1. El enfoque norteamericano de “Reinventar el Gobierno” (*Reinventing government framework*)

El enfoque o *esquema* de la “Reinvención del Gobierno” (ERG) surge en la década de los ochenta como un *narrativa* encargada de prescribir los “nuevos retos” para el Gobierno contemporáneo generados a partir de la aparente fatalidad de la transformación de las burocracias modernas en gobiernos de corte empresarial¹⁰.

Para el ERG, estos cambios representan una necesidad histórica inevitable en las sociedades actuales la cual supone la forzosa emergencia de modalidades más “efectivas y eficientes” de gestión pública y social en el marco de la advenediza “(r)evolución global-empresarial”¹¹.

La aludida *reinvenición* consistiría en reemplazar el “viejo” *ethos burocrático* (y sus supuestos vicios: ineficiencia, rigidez, parsimonia, ineficacia e impersonalidad) por una “nueva imagen” del Gobierno en el manejo público que se identifique con la flexibilidad y la adaptabilidad reinante en la “época de los mercados” (Osborne y Gaebler 1992, 42).

De la mano de esta crítica, insinúa abrirle paso a una “tercera vía” (*third party government* o “cuasi-gobierno”) en el manejo público y la implementación de políticas públicas nacionales. Con ello, se espera superar la disyuntiva entre estatismo y mercado, logrando balancear tanto los fracasos del “neoliberalismo” existente como las “decepciones históricas” del Socialismo Real¹².

⁹ No hay que confundir la novedad de la “Neo-Administración Pública” aquí planteada con la “Nueva Administración Pública”. La Nueva Gestión (Gerencia, Manejo) Pública, *New Public Management*, es una de las manifestaciones de este fenómeno general.

¹⁰ Planteado originalmente por el norteamericano David Osborne (junto con Gaebler y Plastrik) en diferentes publicaciones “académicas”.

¹¹ Entre los factores que se consideran fundamentales en esta re-evolución de “corte empresarial” se anotan: i) La crisis fiscal como “madre” de la invención; ii) Liderazgo; iii) Continuidad en el liderazgo; iii) Estructura cívica saludable; iv) Visiones y metas compartidas; v) Confianza; vi) Recursos externos; vii) Modelos a seguir (Osborne y Gaebler 1992, 440-441; Osborne y Plastrik 2006, 29-73 y 211-243).

¹² Recordemos que los Estados Unidos, para 1992, asiste a un ciclo explícito de reformas neoliberales lideradas por la administración de Clinton reforzado por la supuesta legitimidad histórica y el triunfo capitalista que represento la caída de los regímenes del Socialismo Real en Europa del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética. Sin embargo, se refieren al “neoliberalismo” en su ortodoxia radical pues, a la postre, el proyecto político de renovación de los valores liberales, en sentido amplio neoliberal – para diferenciarlo del liberalismo clásico – seguiría intacto. Osborne y Gaebler citan a John Bryson, especialista en política de la Universidad de Minnesota, quien describe el espíritu de su libro:

Este tipo de actuación gubernamental estaría definida por “lo empresarial”. El *Gobierno empresarial* –plantean– es un tipo de gobierno *inspirado en el cliente*. El mercado –no el Estado ni el Gobierno– es quien mejor asigna los recursos; y, únicamente los individuos son quienes pueden ser “los mejores jueces de su propio bienestar” dado que en su papel de *clientes* “conocen lo qué es importante” para ellos¹³. Las entidades gubernamentales antes que financiar entidades públicas financiarían mejor a los *individuos-clientes* en tanto los sistemas políticos *inspirados en el cliente* generarían beneficios y ventajas en la administración de “lo público”¹⁴.

En contraste con la *vieja* administración pública, este modelo mejoraría la responsabilidad por parte de los proveedores de las agencias públicas; promoverían la despolitización en la gestión de estos asuntos (la política no interfiere más en las decisiones individuales de la sociedad por lo que se satisfacen las necesidades del cliente y “no las de la burocracia”); animarían la innovación constante y con ello, más y mejores alternativas en el funcionamiento de las burocracias, garantizando “verdadera igualdad” de oportunidades y un mayor compromiso con la eficiencia en la asignación social de los recursos - concebida como el equilibrio entre oferta y demanda (Osborne y Gaebler 1992, 259-264). El gobierno empresarial limitaría su rol a la *regulación* pública, evitando la prestación directa de los servicios sociales, manteniendo niveles óptimos de competencia e impidiendo “al máximo” las situaciones monopólicas y las interferencias en el mercado.

Sin embargo, más allá de las especificidades que intenta proponer este ‘esquema’ llama la atención que, a pesar de nutrirse fielmente de las teorías económicas neoclásicas del neoliberalismo anglo-americano para constituir una “teoría administrativa” de “lo público” – de hecho, implica un enfoque economicista de la reforma estatal y de su administración, centrado en políticas de ‘reducción cuantitativa del Estado’ (*downsizing* y *cut-back policies*), *benchmarking*, *outsourcing*, gestión ‘por resultados’ y una caja de herramientas derivadas de la Administración de Negocios (privada) que son aplicadas sin recelo al sector público¹⁵ –.

“Estamos luchando por hallar una nueva vía, algo entre mercado y la burocracia pública” (Osborne y Gaebler 1992, 434; Hughes 2003).

¹³ Para los autores, la empresa se obsesionaría por encontrar nuevas maneras de satisfacer a los ciudadanos-clientes mientras que la burocracia y las agencias públicas se obsesionan por satisfacer a los grupos de interés, al Poder Ejecutivo o al Parlamento. La solución: “hay que acercarse al cliente” y satisfacer sus preferencias (¡cuidado! no hablamos de “necesidades”); en últimas, “escuchar su voz”.

¹⁴ Se trata del tránsito de las políticas de “oferta” (*Supply-side*) hacia la “demanda”.

¹⁵ El ERG comparte consistentemente la mayoría de los principios fundamentales del neoliberalismo angloamericano, ahora aplicados en la gerencia del Gobierno. Sin embargo, el ejemplo más elocuente es su pretensión de validez universal, exacerbación de la objetividad, racionalidad formal, empirismo craso, modelización excesiva y basada en un paradigma de la *simplicidad*. Para una descripción completa y una crítica de este tipo de literatura “empresarial” (Le Mouël 1992).

A pesar de lo anterior, el ERG se autoproclama “crítico” del neoliberalismo proyectando alrededor de la capacidad *empresarial-emprendedora* una modalidad superior de actuación política.

Osbourne, por ejemplo, yuxtapone las prescripciones menos elocuentes de la ortodoxia neoliberal – aquellas que “todavía” gozan de alguna clase de legitimidad social (teórica y práctica) – con el concepto austriaco del *emprendimiento* (obviamente, inconexo, corrompido, viciado, pervertido y mal-interpretado si se tiene en cuenta un mínimo de fidelidad conceptual frente a sus impulsores austriacos) sirviéndose de una adecuación simple que raya en lo caricaturesco, además de poco estilizada aunque relativamente articulada, de la acción gubernamental público-administrativa.

No resulta una casualidad entonces que el ERG, en la obra principal que lo introduce, lleve por subtítulo: “La influencia del *espíritu emprendedor* en el sector público”.

La idea de esta iniciativa es que si se activa el insumo-emprendedor en el cliente sería posible relevar al Gobierno de sus obligaciones. Un Estado que exista pero *deje de hacer y deje hacer* permitiría que la iniciativa individual asuma sus funciones y se reduzca el ‘costoso aparato’ público, aumentando las dinámicas del mercado, desde este punto de vista, económicamente más productivas, efectivas, eficaces y eficientes para el conjunto de la sociedad.

Esta alusión al *emprendimiento*, si bien sesgada, en todo caso resulta provocadora.

Entre sus más enfáticas conclusiones y aunque rigurosamente el ERG no sugiere el “tercer lugar” (epistémico, del que hablábamos) y que típicamente hemos derivado de la teoría del emprendimiento, sí señala “un más allá” en la rígida distinción Estado/Mercado desde el cual es posible gestionar óptimamente las dinámicas administrativas y de las políticas públicas. Esta forma de dimensión pública, desde luego, desestatizada, mercantilizada y coordinada hegemonícamente por el mercado, dictaría el patrón de organización y la regla principal de funcionamiento social.

La mercantilización de los asuntos públicos trae, por una parte, el ‘adalgamiento’ y la reducción sistemática del aparato estatal (en su carácter empírico y cuantitativo) y, por otra, el aumento de la contratación externa o “por fuera del Estado” (*contracting-out*) mediante la reiteración de mecanismos como dijimos, del tipo *outsourcing* y complementarios.

El ERG anticipa inauguralmente una dimensión *pública-mercantil* que es análoga – aunque de distinta naturaleza– al dominio *público no-estatal*, antes descrito y que será desarrollado a cabalidad por el *New Public Management*.

Esta versión del *emprendimiento* justifica una actitud frente a la manera cómo se ejecutan y se toman las decisiones por parte ya no del “administrador público” de la burocracia tradicional sino del nuevo “emprendedor público” (*public entrepreneur*) (Lewis, 1991). Los gerentes (o emprendedores) públicos más allá de sujetarse al seguimiento rígido de reglas y procedimientos burocráticos se guían por la creatividad, la flexibilidad y la maximización de ganancias y beneficios “no esperados”, la obtención de ‘resultados’ (mensurables), la innovación flexible en su gestión y un supuesto *altruismo hacia lo público* que, al final de cuentas, se realiza en contextos de Mercado.

En la misma línea de argumentación, el ERG exalta el tipo de *individualismo* del emprendimiento. La persona *en-tanto-cliente* es el elemento vertebral –como en las lógicas de mercado (no sólo económico sino ahora también político y social) – para la construcción del espacio público. Esto aplica tanto desde el punto de vista de la administración como en la forma específica en que se presentan las políticas públicas, las cuales, a la postre, se convierten en *políticas públicas de ‘auto-servicio’*; es decir, –como en el caso austríaco–, exigen de los clientes consumidores una “participación” emprendedora en la provisión de sus propios bienes y servicios de carácter público que allende eran responsabilidad estatal¹⁶.

Según el ERG el Gobierno debería evitar entonces responder a los *derechos sociales*. Debe limitarse a ofrecer *servicios públicos* (por ejemplo, mediante la asignación de “subsidios focalizados” a la demanda en educación, salud, etc., en general los bienes públicos) y *dejar* que el mercado a través de los individuos-emprendedores sean, al mismo tiempo, los directos interesados, responsables y encargados de su propia producción (estrictamente, *auto-producción*) y consumo ‘en el mercado’, por definición una escena “extra-estatal”. Parafraseando lo dicho anteriormente: el *cliente-emprendedor* –y no el Estado– se convierte en la fuente de “sus propios derechos” (individuales) que ya no se garantizan sino por medio de la competencia mercantil. El Estado, como allende sucedía con el capitalista, aparece como un *principal* necesario (aunque no suficiente) ante el *cliente* pues aquel sólo debe suministrar los insumos mínimos básicos para la producción social.

¹⁶ Mi denominación de *políticas públicas de autoservicio* intenta señalar la manera cómo las políticas públicas del nuevo escenario pueden ser descritas mediante la *metáfora* de los establecimientos de comidas rápidas de “auto-servicio” (prototípicas de los Estados Unidos). En estos establecimientos, cualquier *cliente* puede “servirse” su pedido según sus propias preferencias, de manera individualizada y diferenciada del menú disponible que solamente tiene una oferta general de “opciones mínimas” (insumos básicos). En apariencia aquí, el cliente tendría más alternativas que en los establecimientos tradicionales (digamos, de menú rígido) y supuestamente más “libertad de elegir” lo que *él quiere* consumir sin someterse a “la imposición” en las opciones (de cantidades y combinaciones, por ejemplo, existentes para “todos”). Sin embargo, el cliente también tiene que “invertir” su tiempo y trabajo en la producción de su propio “bien” y consumo que nunca es recompensado pero sí incorporado en el valor final de la mercancía consumida. (por ejemplo, cuando debe limpiar su propia mesa ó trasladar sus alimentos por él mismo y no mediante un empleado del establecimiento). Precisamente, la lógica implícita a lo anterior proviene de la falta de reparo de Osborne *et alt.* en homologar al Gobierno con empresas de ‘comidas rápidas’ como Frito-Lay o McDonald’s en las cuales es posible “aplicar” siempre sus principios de gestión “exitosa”. (Osborne y Gaebler 1992, 49-51).

En pleno auge de la *empresomanía* que vivió sobre todo Estados Unidos en la década de los ochenta y muy a pesar de su deficiencia teórica y su sospechosa validez práctica, el ERG fue una moda a la que le rindieron culto los gerentes y políticos de la época tal y como reseña uno de sus más acérrimos críticos, Jacques Le Möuel: “Hasta el gobierno francés se inspiró en él para impulsar la modernización del servicio público” (Le Mouël, 1992, p. 22). Sin embargo, su influjo ha sido muy determinante para el ciclo de las reformas gubernamentales en el neoliberalismo norteamericano y en las políticas de transferencia en otros espacios geográficos como América Latina¹⁷.

El “paradigma” *post-burocrático* (PPB) ¹⁸

Michel Crozier y Michael Barzelay y Babak Armajani –en la década de los setenta y los noventa, respectivamente– comparten igualmente la tesis de una crisis universal, predominante y persistente en los sistemas de administración pública mundial que debe ser sorteada mediante la superación de las Burocracias Estatales tradicionales como afirmaba antes el ERG.

Los trastornos que genera la creciente incapacidad del aparato estatal frente a la complejidad de las sociedades post-industriales acarrearía –en palabras de Crozier– la construcción de un *Estado modesto* (Crozier 1992, 65, 1997; Barzelay y Babak 1998) que a la postre, inducirá la “oleada de la transformación administrativa” que a nivel global permitirá la salida de la crisis política y de las políticas públicas contemporáneas (Crozier 1986, 9-32).

Desde el punto de vista del PPB, la exigencia actual más urgente estaría en adelantar una reforma sustantiva *desde* el Estado, al sector público y su aparato mediante la superación del paradigma “clásico” prevaleciente (de influencia *weberiana* y centrado en la Burocracia) con la instalación de “otro” paradigma distinto, denominado post-burocrático. La operación apelaría a una “nueva cultura de la administración pública” que, como en el caso anterior, se sustente en la irrupción de la gestión gerencial en los asuntos públicos y gubernamentales.

Esta “*revolución*” *administrativa* (en realidad y como en el caso del neoliberalismo, se trata de una *contrarrevolución*) se basa en los “modos de razonar”

¹⁷ Al Gore, vicepresidente de los Estados Unidos desde 1.993 lideró la política de los “ocho años de esfuerzo” denominada “Revisión del Desempeño Nacional” (RDN) con el fin de “crear un gobierno que fuera más pequeño, barato y más efectivo” y que, desde pues fue popularizada como “la reinención del gobierno”. Recreaba, precisamente, los lemas: “recortar la burocracia”, “primero el cliente”, “empoderar a los empleados para obtener resultados” y “recortar hasta ‘lo básico’” fundamentales en la propuesta de Osbourne (Lynn 2006, 110-111). Para un análisis del RDN en el artículo de Ketti (1994): “¿Reinventing government? Appraisal the National Performance Review”, existe una compilación bastante aproximativa del texto en español (Shafritz y Hide 1999, 1045-1072).

¹⁸ Los seguidores de esta vertiente lo consideran como un “nuevo paradigma”. Sin embargo, si se analiza “lo post-burocrático” desde los criterios de Kuhn, el PPB – como se lo denomina comúnmente - no cumple con los requisitos. Se trata más bien de un “conjunto de ideas” flexible.

desarrollados por la administración privada contemporánea, en vista de que este enfoque es una guía de fácil implementación y probadamente exitoso.

Esta *nueva* perspectiva que emerge desde la *administración privada* facilitaría una percepción más clara sobre los “resultados” que pretenden alcanzar las burocracias públicas, las cuales –para el PPB– se concentran más en cumplir los procedimientos administrativos que en lograr su misión como organización pública. “Superar la burocracia” evitaría el “formalismo excesivo” generado cuando el sistema administrativo se concentra demasiado en los *objetivos* (un vaporoso “interés público”, en la práctica), como sucede en los escenarios burocráticos tradicionales.

Las respuestas a estos “obstáculos” propios de la burocracia deben ser enfrentados, por un lado, *desregulando* el sector público y asegurando la *autonomía* de sus unidades operativas; y, por el otro, “empoderando” (*empowerment*) a los verdaderos operadores del sector público (en términos de Crozier, una élite de expertos/especialistas; es decir, una tecno-estructura¹⁹) para que sean ellos quienes asuman bajo su propia responsabilidad (en el sentido de la *accountability*, “rendición de cuentas”) los cambios necesarios.

Por esta vía se lograría una valoración empírica de los resultados dentro de un Estado que estaría “al *servicio*” de sus “clientes-beneficiarios” (los ciudadanos, en el viejo enfoque burocrático) y no al servicio del etéreo – y según esta perspectiva “ilusorio” e “inexistente” en la medida de su intangibilidad - “interés público”²⁰.

La corriente post-burocrática *vis-á-vis* el enfoque de “reinención del gobierno” supone una serie de innovaciones –en el sentido en que otorgan una mayor consistencia y profundidad al tránsito hacia la postura ulterior, *New Public Management*– que, en este momento, son importantes de recalcar.

Principalmente cristalizan las influencias del *emprendimiento* y el carácter específico de la ‘Administración Pública’ del Nuevo Neoliberalismo:

En primer lugar, tanto el enfoque de *reinventar el gobierno* como el *paradigma post-burocrático* impulsan la decodificación del concepto de *ciudadanía* para recodificar al ciudadano *en-tanto-cliente*.

La importancia de este giro estriba en que la inventiva post-burocrática es crucial para la readecuación integral del papel del Estado (y del sistema administrativo) y no sólo pretende una reducción del Estado *per se* (como en el caso de Osborne

¹⁹ En este aspecto, Barzelay y Armajani se distancian de Crozier al considerar que los *staff* de expertos (con funciones centralizadas) son eminentemente burocráticos y, antes bien, “cuellos de botella” para la gestión post-burocrática.

²⁰ Crozier recomienda estrictamente “la formación de *células especializadas de analistas profesionales* que se concentran en los problemas” y recurrir a “expertos independientes para que lleven a cabo la investigación” (Crozier 1992, 9-36).

et alt., en el ERG) sino que representa *stricto sensu* el “redimensionamiento” hacia un *Estado empresarial-gerencial*, transformando sus ejes y enfoques de acción, no sólo remitiéndose a su “tamaño” (empírico).

Esta narrativa hace consistente así la transición desde la conceptualización de los *derechos ciudadanos* del (“caduco”) *Estado de Derecho(s)* hacia la prestación de meros *servicios sociales* (como ahora son denominados dentro del “nuevo” *Estado Gerencial*) y la hegemonía del *Rule of Law* (‘Gobierno de la Ley’), recordemos, en conjunto con lo dicho, *los principios universales del neoliberalismo*²¹.

Lo anterior observa consecuencias fundamentales en la re-forma de las “nuevas” políticas públicas (*self-service policies*) y la novedad de la forma-Estado en el contexto post-fordista, específicamente para la constitución de las nuevas subjetividades desde los sujetos sociales quienes bajo este escenario económico-político emergente han devenido en simples actores (pasivos) o agentes (sin agencia)²².

En segundo lugar, a diferencia de la propuesta del ERG, Crozier y Barzelay proponen una renovación del *paradigma* administrativo y de la visión de la gestión gubernamental advirtiendo (aunque débilmente) la existencia diferenciada y la complejidad existente entre la naturaleza de “lo público” y “lo privado”, cuestión que en el esquema de Osborne si bien no se desconoce, sí está subestimada.

El post-burocratismo “avanza” evitando consistentemente el simplismo de la *dialéctica cerrada* “estatización/privatización” o de su homologación cándida²³. Le otorga una relevancia inusual a conceptos como la *cooperación* y la *corresponsabilidad* como factores sustanciales de una “armonía” *público-privada* (propio de la post-burocracia) frente a la *coordinación* y la *dependencia autoritaria*

²¹ “ (...) los intelectuales neoliberales fundaron la Sociedad de Mont Perèlin ‘para defender los principios de los que los europeos llaman ‘liberalismo’ (como opuesto al ‘estatismo’) y lo que los americanos llaman ‘conservadurismo’ (como opuesto al ‘liberalismo’): **libre mercado, gobiernos limitados, y libertad personal bajo el gobierno de la ley**” [subrayo] (Mirowski y Plehwe 2009, 2).

²² Profundizar en el tema desborda las pretensiones de este ensayo. Sin embargo, me refiero a contenidos concretos de la apuesta del nuevo neo-liberalismo. Por ejemplo, instrumentos como la *accountability* (rendición pública de cuentas) que promueven el ERG, el PPB y el NPM en conjunto y que han sido publicitadas por los gobiernos neoliberales ante la opinión ciudadana como herramientas “progresistas”, “participativas”, “deliberativas”, “democráticas” y, en algunos casos, como pruebas de su ‘anti-neoliberalismo’. Sin embargo, este tipo de instrumentos siguen respondiendo consistentemente a los valores funcionales de las *economías de mercado* (;neoliberales!) (Puello-Socarrás, mimeo).

²³ Así lo afirma Barzelay, “el mecanismo de mercado es necesario para el funcionamiento de sociedades complejas pero sin su ‘irracionalidad’ excluyente y negación de lo social” (Barzelay y Armajani 1998, 12). Crozier, por su parte, a lo largo de su extensa obra ha insistido sobre la especificidad de *lo público* y *lo privado*, criticando tajantemente las posturas simplistas que los igualan. Su crítica ha sido completa aunque, como hemos venido insistiéndolo, nunca radical. Llama la atención que Crozier - como allende Mises y Hayek, los autriacos y los ordoliberales - no critican la intervención estatal regulada y organizada en abstracto sino específicamente la imposibilidad de un Estado administrado bajo la planificación centralizada. Sin temor a equivocarme, Crozier sería el Hayek de la ‘administración pública’ y de la teoría de las organizaciones públicas por su abordaje homólogo al del austriaco.

(típico de la burocracia clásica) en los sectores privado y/o público, dominios que son concebidos como dimensiones de distinta naturaleza. Como vimos, esta crítica aproxima la misma posición del nuevo neoliberalismo / emprendedor, aunque ahora dentro del ámbito de la administración pública y su gestión.

En tercer lugar, finalmente, la respuesta a la *reforma administrativa del Estado* no es una mera solución técnica de aplicación unívoca de la racionalidad económica, como lo sugiere el enfoque norteamericano del ERG.

Se trata de un auténtico problema público de carácter *político-administrativo*, complejo y cambiante. Así, soslayan la dimensión puramente *economicista* presente en el esquema del ERG, el cual se preocupa casi exclusivamente por la relación *económica* de los gastos frente a las ganancias del aparato gubernamental-estatal y no por los costos-beneficios de carácter *social* que implica la prestación de los *servicios* por parte del Estado y sus efectos desde el punto de vista de la legitimidad y la gobernabilidad (la “gobernanza”) que exige el sistema en su conjunto.

La Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*, NPM)

Alrededor de la *Nueva Gerencia Pública* o *New Public Management* (NPM) – término acuñado por Christopher Hood en 1991 (Hood 1991, 3-19) – se reeditan, reafirman y consolidan desde mediados de la década de los noventa los dos enfoques precedentes de la *neo-administración de lo público*, elevando una etiqueta genérica con pretensiones de *teoría general y normativa* (en la opinión de sus defensores) sobre las reformas globales en la Administración Pública, el sector público y el Estado que no sólo siguen vigentes sino que actualmente se profundizan.

El NPM combina estratégicamente lo “trans” e “inter”-disciplinario y los modelos teóricos dominantes de la ciencia política, la administración pública, la economía, la teoría de las organizaciones (pública y privada) y las políticas públicas, conjugándolas en una “teoría unificada” sobre el sector público contemporáneo.

La emergencia del NPM además ha servido como matriz de justificación para las reformas estatales que, tomando como ejemplo las transformaciones iniciadas en el Reino Unido en la década de los ochenta durante la administración de Margareth Thatcher y la *Reaganomics*, se han venido imponiendo en algunos países del mundo (Nueva Zelanda, Australia, por nombrar dos casos) pero que finalmente terminan siendo adoptadas y adaptadas como fórmulas a seguir en la tan mencionada “revolución gerencial” a nivel global.

La *Nueva Gestión Pública* no sólo actualiza los principales referentes de la discusión teórica y de las praxis heredadas del enfoque de *reinventar el gobierno* y del *paradigma post-burocrático*.

También consolida las premisas generales, guía para establecer un perfil bien definido de la neo-gestión administrativa del sector público y de los referenciales que se impondrán en la conducción del aparato estatal y la forma del Estado *neoliberal* desde diferentes perspectivas y dimensiones (Lynn 2006)²⁴.

De esta manera han sido introducidos un sinnúmero de énfasis en las políticas públicas de la reforma estatal que privilegian la privatización, énfasis en el ciudadano como cliente, la descentralización, la gestión y la planeación estratégica estatal, la creación de ambientes “competitivos” y la productividad “por resultados” en la administración pública, contratación flexible en la gestión de los servicios estatales, etc.

Entre sus características esenciales podríamos destacar, en primer lugar, la autoproclamación de ser una *teoría general y normativa* de carácter inductivo y neutralmente ideológico - según sus defensores - producto de un cambio de paradigma²⁵; es decir, quienes apoyan el NPM, éste sería una auténtica *revolución científica* en el ámbito de la administración pública en tanto *enfoque dominante*.

En este aspecto intenta diferenciarse de las posturas anteriores.

Por ejemplo, frente al ERG el cual planteaba una crítica *en negativo* del Estado y la reducción estatal de la administración pública, el NPM propone una crítica *en positivo* de esta cuestión e introducir *en y desde* el Estado una “nueva visión” (gerencial) que abandone definitivamente el enfoque weberiano de la burocracia, cuestión que lo acercaría al PPB.

Sin embargo, lo distintivo del NPM estaría en sus pretensiones de constituirse en un paradigma que lo eleve a enfoque dominante (período de la *ciencia normal* para Kuhn). En Barzelay *et al.*, la apuesta ‘post-burocrática’ es un paradigma tan sólo en sentido *metafórico* pues –como ellos mismos lo proponen– se trata de una “familia ampliada de ideas”²⁶. Por ello, el NPM sugiere condensar una *síntesis* del

²⁴ Apologetas del NPM, como Jan-Erik Lane, aunque intentan defender una suerte de *neutralidad ideológica* del NPM aceptan: “The radical nature of NPM may have served well the politics of the new right or neo-conservatism in the 1980s and the resurgence of neo-liberalism in a globalized world economy in the 1990s” (Lane, 2000, 3). Echebarría y Mendoza, proponen al NPM como un *nuevo paradigma* que más allá de verse articulado bajo una “disciplina fragmentada” ofrece “una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos” en situaciones prácticas y concretas específicas (Echebarría y Mendoza 1999, 17).

²⁵ El carácter normativo del NPM evidencia la influencia del *referencial del emprendimiento* en su postura teórica. Como lo ha mostrado Stephen Bailey, en una catalogación de las teorías en la administración pública, las *normativas* tienen como objetivo “establecer prescriptivamente *estados futuros* elucidando las premisas de *valor* según las cuales se debe *emprender* y juzgar la acción administrativa”. Bailey, Stephen, “Objectives of the theory of public administration” (citado por Harmon y Meyer 1999, 457). Nótese las similitudes con lo anteriormente expuesto y la misma definición del “emprendimiento” propuesta por Mises.

²⁶ “Nuestra sugerencia es que el nuevo paradigma se puede entender fácilmente trabajando con la metáfora de una familia ampliada de ideas (...) El término más adecuado para la nueva generación de la

ERG y el PPB como propuesta estilizada y cabalmente finalizada de la administración, el gobierno y la gestión de “lo público” en las sociedades del siglo XXI. En últimas: una *teoría de la gobernanza del sector público* (Lane 2000, 3).

Precisamente, este modelo político de gobierno alrededor de la concebida “gobernanza emprendedora” (*entrepreneurial governance*) encarnaría para sus auspiciadores “la forma dominante de gestión” (Lynn 2006, 30).

Otro rasgo del NPM consiste en que el concepto de *sector público* se instituye en esta versión a la manera de un “tercer sector”, más allá de los dominios público y privado situando un “tercer lugar” epistémico, de carácter no dicotómico, al mismo tiempo público-privado que no se trata de un simple *mélange* entre lo público y lo privado sino de una realidad concreta auténticamente nueva²⁷.

En este sentido, surgiría ahora un nuevo dominio social de naturaleza *público-privada-no-estatal* el cual sería omnicomprensivo de “todo tipo de actividades de gobierno en varios niveles, todo tipo de financiamiento público así como de regulación pública en general” (Ferlie 1998). Lo público (estatal) no es preconcebido como una forma incompleta de lo privado sino complementaria.

Por ello, se *desestatiza* el concepto de “lo público” (y “lo estatal/gubernamental”) exigiendo a una distinción necesaria entre *estructuras* de mercado y *poderes* (o “fuerza”) de mercado, éste último generador principal de las dinámicas sociales. El mercado totaliza *in extenso* la relación social no sólo con la construcción de nuevos mercados y los actualmente existentes sino también auspiciando que los contextos extramercantiles (por ejemplo, las instituciones estatales) funcionen *a la manera* de los mercados.

Para el NPM la reforma del Estado (sus relaciones y su “aparato”) no supone solamente un ‘cambio’. La idea finalmente no sería volver articular al *gobierno* ni regenerar la *governabilidad* sino crear –como dijimos– una *gobernanza* bajo una nueva concepción de “lo público” en la que el Mercado, como *estructura* pero sobre todo como *fuerza* sea medular.

Ahora bien, la principal característica que le otorgará una identidad definitiva al NPM es pretender la constitución de un “Estado contractual” (*Contracting State*) desarrollado y profundizado desde el concepto de los *cuasi-mercados*. Por

familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones de gobierno es el de *paradigma posburocrático*” (Barzelay y Armajani 1998, 965-966).

²⁷ El Viejo neoliberalismo, epistemológicamente hablando, no es capaz de pensar en una síntesis “no-dialéctica” entre lo público y lo privado. Por ello, planteaba la polémica dicotómicamente, es decir, Estado ó Mercado. A lo sumo, se permitía una combinación simple entre estos ámbitos (más Mercado por menos Estado o un equilibrio en la hegemonía concreta de ambos). El NPM, bajo la influencia epistemológica del Nuevo Neoliberalismo austriaco hace posible una *síntesis* no contradictoria de ambas dimensiones, expresada en una realidad social y política (el espacio público) como realidad completamente nueva y sostenible.

oposición a la propuesta de “tercera vía” y la construcción de los *cuasigobiernos* presente en el ERG, el NPM enfatizará ahora la constitución de *cuasi-mercados*²⁸.

La idea del *Contracting State* propone que “lo contractual” sea el medio exclusivo (y excluyente) de comunicación *del y en* el sector público.

Por ejemplo, desde el punto de vista fiscal, los diferentes recursos estatales deben ser gestionados y coordinados a través de “una variedad de contratos” contituyentes de un *régimen de acuerdos* a largo plazo y flexible que guíe la provisión de servicios públicos por parte del Estado.

Sin embargo, el NPM advierte que no sólo se trata de generar una contratación “externa” (*contracting-out*) o extra-institucional (como, entre otros, proponía el ERG). La idea está en incentivar paralelamente la aplicación intensiva y extensiva de la contratación “interna” (*contracting-in*) e inter-institucional como vía para mejorar las operaciones gubernamentales mediante la contratación competitiva. Aquí, la tan valorada cuestión de la eficiencia resulta ser un producto directo de la *Contratación* en economías desreguladas donde “todos los jugadores – públicos o privados – actúan bajo las mismas instituciones con un mínimo de intervención estatal” (Lane 2000, 178). De esta manera, el rol estatal debe limitarse no sólo a la reconstrucción de todas y cada una de sus relaciones bajo un esquema ‘de contratos’ sino también profundizar su función de “hacerlos cumplir”. Este esquema operativo se sostiene bajo el dominio de las leyes privadas en detrimento de las leyes administrativas y el derecho público habitual.

El Gobierno, el sector público y sus políticas son vistos entonces como “redes de contratos”. Esta “nueva” gobernanza en el NPM se basaría entonces en “lo contractual” y no en la autoridad como sugiere el enfoque “tradicional” de la administración pública. Precisamente para el NPM es inminente la creación y evolución del fenómeno de los *cuasi-mercados* como concreción del *Estado Contractual*.

Como reseñábamos, el sector público en su totalidad debe comportarse *como si fuera un mercado*. La provisión de los bienes públicos debe discernir entre las estructuras de mercado y las *fuerzas* de mercado e introducir en todo caso lógicas de mercado (poderes) sin que ello necesariamente implique espacios que lo sean realmente (estructuras).

²⁸ Insistimos que esta distinción no es menor pues el énfasis en el NPM no pretende modificar la dimensión de las estructuras del Estado (v. gr. reducirlo, privatizarlo) sino convocar en el dominio *público-privado* una hegemonía de las lógicas del mercado e institucionalizarlas sólidamente como relación social. Se trata, entonces, de una construcción desde el orden social y no tanto desde la dimensión organizativa del Estado, es decir, de su aparato. Sobre este aspecto, y en una perspectiva comparada para América Latina de las reformas en gestión sectoriales (salud pública) (Sojo, 2000)

Esta alternativa se dirige en consecuencia a corregir ya no “los fallos del Estado” (y la introducción *a limine* del mercado como sucedió allende en el ERG) sino los “fallos del mercado” (y la reincorporación terapéutica del Estado institucional).

El Estado aquí cumple un rol necesario *en función de* los mercados, garantizando mediante su presencia terapéutica la existencia evolutiva de éstos.

La idea de los *cuasi-mercados* constitutiva del NPM, es una expresión contundente de la influencia del *referencial emprendedor* y del nuevo neo-liberalismo (recordemos que entre las características de la teoría del emprendedor, sobre todo, en términos de lo que implica en la producción social en el sentido contractual y el *emprendedor* como *fuerza motriz* del Mercado).

Bajo esta concepción, los *cuasi-mercados* serían mercados *relacionales* (procesos complejos de “intercambio social”), social e *institucionalmente enraizados e integrados* (involucran un relacionamiento social, económico, legal y político subyacente), inscritos en una complejidad socio-política inherente que va más allá de la simpleza con la cual se acostumbraba invocar las formas contractuales desde la economía pura y el hecho económico como un fenómeno autónomo y aislado²⁹.

Queda claro que el concepto de *cuasi-mercados* aborta de entrada la mirada convencional que restringía la comprensión del Mercado en el mero intercambio económico, trasladando ahora su énfasis hacia una dimensión totalizante de las relaciones sociales y políticas e institucionales

Comentarios finales

Hemos analizado de qué manera se percibe un tránsito *al interior* del neo-liberalismo y sus efectos puntuales en el terreno del pensamiento teórico político-administrativo.

El acontecimiento que apoya la emergencia de una ‘nueva’ plataforma epistémica y un nuevo marco cognitivo en el neo-liberalismo que constriñe la configuración de la política, las políticas públicas, lo institucional y la dirección de lo social registrando una nueva etapa.

Sin embargo, este “nuevo espíritu”, antes que contradecir sus principios fundamentales, los reactualiza, los profundiza y, en últimas, como proponíamos, los redime. Plantea cierta ruptura en el proyecto neo-liberal que mantiene, sin

²⁹ “(...) el desarrollo de un ‘contrato relacional’ es visto como el resultado del incremento en la duración y la complejidad de los contratos. En particular, en atención a la incertidumbre, complejidad y recurrencia de los intercambios, los contratos ‘fijos’ no parecen ofrecer un medio adecuado para estructurar transacciones sino que antes bien los contratos progresivamente llegan a integrarse en una relación social con su propia historia y normas” (Ferlie, Ashburner, *et. alt.* 1998, 72). Igualmente, los *cuasi-mercados* inspiran la superación de las formas clásica y “neoclásica” del contrato, hacia una ‘nueva’ forma relacional que se ajusta a la pretensión del *Estado contractual* del NPM.

embargo, su continuidad. La transición desde su versión original pone en su centro al *hombre emprendedor* y a la *teoría del emprendimiento* como soportes primordiales. Empero, consideramos, que en esta situación las traducciones más reveladoras de este “nuevo espíritu neoliberal” sostienen una relación privilegiada con los aspectos socio-políticos que se complejizan a medida que avanza su proyecto, tanto a nivel real como teórico.

La emergencia de una serie de formulaciones en torno al Estado, su aparato y el espacio público se sintetizan alrededor de novedosas fórmulas y alternativas en relación con las políticas públicas y el manejo de la economía pero actúa especialmente en el terreno de la Administración Pública ofreciendo los síntomas para sugerir la hipótesis de una nueva cartografía de época para el neo-liberalismo.

El referencial del emprendimiento ha contribuido a traducir la tradicional y errónea imagen que identificaba acrítica y directamente “lo público” con el Estado, por un lado y, por el otro, “lo privado” con el mercado y refundar la antigua dicotomía en una suerte de síntesis no-dialéctica en torno a un “espacio público no-estatal” en el cual “nuevos actores” (mercantiles) dominan las relaciones público-privadas.

Ello ha provocado la decodificación de las políticas públicas, la recodificación del antiguo estatismo de los Derechos Sociales y la entronización de la prestación de los Servicios Sociales como una salida plenamente mercantilizada de la producción social en general y de los sujetos sociales en particular. No hay que olvidar que, en sentido estricto, el Mercado es precisamente un espacio público donde se privatizan las mercancías y en la que entrarían también los bienes denominados “públicos”.

Este giro parece sugerir que la tentativa del proyecto hegemónico está consciente sobre la insuficiencia de haber conquistado casi universalmente una organización neo-liberal estructural (económica) y que ante los efectos generados poco favorables a su hegemonía habría que avanzar hacia un orden neo-liberal funcional (socio-político) totalizante, que garantice su permanencia en la fase actual de acumulación capitalista y no ponga en peligro la consumación de su proyecto. Por ello, la gestión que efectúa el neoliberalismo privilegia ahora un tipo de regulación de sus contradicciones a través del timonel de “lo político” para consolidar su producción presente y sus reproducciones futuras. La utopía del Mercado como totalidad social, entonces, se refuerza en lo concreto de las directrices globales con las que actualmente se está construyendo una realidad social avalada por la contrarrevolución neo-liberal.

Las versiones de la nueva administración de lo público neoliberales concluyen que son la síntesis del emprendedorismo han instalado una crítica al “Gran Gobierno” y cierta furia anti-estatal, convocando nuevas directrices sobre el Estado, su aparato y el sector público y articulando el concepto de “lo empresarial” con el ánimo de guiar las transformaciones del papel del Estado y de la social en sentido amplio. (Guerrero, 2004).

América Latina y el Caribe, como se ha advertido, el referencial emprendedor no solamente ha sido objeto de cuantiosos recursos a nivel institucional sino que ha promovido una justificación *interna e internalizada* del vacío dejado por el desvanecimiento estatal y convocado una nueva manera de legitimar el tránsito de decodificación de la acción del Estado, como veíamos, tan fundamental si se tiene en cuenta la matriz de constitución social precedente. Lo anterior no significa que en el pre-neoliberalismo la presencia estatal fuese inaudita; no obstante, la aurora neoliberal ha llevado al extremo el abandono estatal y la exclusión socioeconómica que prevalecía de todos modos históricamente.

El itinerario cronológico que exalta un marco cognitivo apoyado en el *referencial del emprendimiento* se compara con las denominadas “Oleadas administrativas” fruto precisamente de las Reformas Neoliberales.

Bibliografía

ASTARITA, Rolando (2008) *Keynes, poskeynesianos y keynesianos neoclásicos: apuntes de economía política*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

BARZELAY, Michael y Babak ARMAJANI (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

CROZIER, Michel (1997) “La transición del paradigma burocrático a una cultura de la Administración Pública”. *Reforma y democracia*.

_____ (1992) *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1986) *Cómo reformar al Estado*. México: Fondo de Cultura Económica

ECHEBARRÍA, Koldo y Xavier MENDOZA (1999). “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público” en: Losada, Carlos I Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: Banco Inter-americano de Desarrollo.

EWAN, Ferlie, Lynn ASHBURNER, Louise FITZGERALD y Andrew PETTIGREW (1998) *The public management in action*. Oxford: Oxford University Press.

FOUCAULT, Michel (2007), *Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FREIRE, Andy (2005). *Pasión por emprender: de la idea a la cruda realidad*. Barcelona: Granica.

GUERRERO, Omar (2004) *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, México: Fontamara.

_____ (2000) “El ‘management’ de la interdependencia global. Un modelo de Gerencia Pública estándar en la era de la globalización”. *Revista Digital Universitaria*, Vol. 1.

HARMON, Michael y Richard MEYER (1999) *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

HARVEY, David (2007) *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.

HERBENER, Jeffrey (1992), "The role of entrepreneurship in desocialization". *The Review of Austrian Economics*, Vol. 6, No. 1.

HOOD, Christopher (1991) "¿Public management for all season?". *Public Administration*, vol. 69.

HUHGUES, Owen (2003) *Public Management and administration: an introduction*. New York: Palgrave.

JESSOP, Bob (1993) "¿Towards a Shumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-fordist political economy". *Studies in Political Economy*, No. 40.

KETTI, Donald (1994) *¿Reinventing government? Appraisal the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution.

LACHMANN, Ludwig M. (1976) "From Mises to Shackle: An Essay on Austrian Economics and the Kaleidic Society". *Journal of Economic Literature*, Volume XIV, Number 1.

LANE, Jan-Erik (2000) *New Public Management*. London: Routledge

LE MOUËL, Jacques (1992) *Crítica de la eficacia: ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo*. Barcelona: Paidós.

LEWIS, Eugene, *Public entrepreneurship: toward a theory of bureaucratic political power* citado en: WADDOCK, Sandra y POST, James (1991) "Social entrepreneurs and catalytic change", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 5.

LYNN, Laurence (2006) *Public Management: old and new*. New York: Routledge

MARQUES-PEREIRA, Jaime (2005) "La credibilidad de la política anti-cíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural" en Rodríguez, Oscar (comp.), *Sistemas de Protección Social. Entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo – Universidad Nacional de Colombia

MIROWSKI, Philip y PLEHWE Dieter (eds.) (2009) *The Road from Mont Pèlerin. The making of the neoliberal thought collective*. Cambridge: Harvard University Press.

MISES, Ludwig, (1949), *Human Action: a treatise on economics*. San Francisco: Fox & Wilkes.

OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter, (2006) *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, (1992) *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco (2010) "Del *Homo Œconomicus* al *Homo Redemptoris*. Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo". Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria, Vol. 4, No. 6.

_____ (2008a). *Nueva Gramática del Neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

_____ (2008b). "¿Un Nuevo Neo-liberalismo? Emprendimiento y Nueva Administración de 'lo público'". Revista Administración & Desarrollo, No. 49.

_____ (2008c). "Instituciones, análisis social y desempeños teóricos". Derecho y Sociedad, Vol. 1.

_____ (2007), "Gramática del Neo-liberalismo. Genealogía y claves para su desciframiento". Economía, Gestión y Desarrollo, No. 5.

_____ (2006). "Política qua experticia. Élités intelectuales, tecnocracia, think tanks" en Investigaciones en construcción. Bogotá: UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia

_____ (mimeo) "Genealogía de la Accountability. La 'Rendición de Cuentas', en su teoría y en sus prácticas".

QUIÑONEZ, Julio (2002) "Terrorismo y acción política en la era de la globalización" en AA.VV. *El orden del 11 de septiembre*. Bogotá: Observatorio Político, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

RAMIREZ CHAPARRO, César (2002) "De las redes a la governance: una breve revisión teórica" en Bernal, Reinaldo y Juvinao, Mario, *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

SCHUMPETER, Joseph (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row Publishers.

SHAFRITZ, Jay y Albert HIDE (comp.) (1999) *Clásicos de la Administración Pública*. México: UNAM.

SOJO, Ana (2000) "Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica", Serie Políticas Sociales CEPAL No. 39.

STIGLITZ, Joseph (1998) "Knowledge for development: economic science, economic policy and economic advice". Washington: Annual Bank Conference on Development Economics

_____ (1999) "¿Whither Reform? Ten years of transition". Washington: Annual Bank Conference on Development Economics.

STOLOWICZ, Beatriz (2005), "La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político" en Estrada Álvarez, Jairo, *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

WADDOCK, Sandra y POST, James (1991) "Social entrepreneurs and catalytic change", Public Administration Review, Vol. 51, No. 5.