

# DE LA “NUEVA GERENCIA PÚBLICA” A UNA CONCEPCIÓN DISTINTA SOBRE EL ESTADO

Juan Manuel Abal Medina (\*)

A partir de los años '80 y '90, en nuestro país y otras latitudes la Nueva Gerencia Pública (NPM, por sus siglas en inglés) se presentaba como hegemónica a la hora de guiar los procesos de reforma administrativa. Si bien no existe una única manera de definir a esta corriente, su visión general era la de orientar a la administración pública por los valores y los instrumentos del sector privado. En sus versiones más fuertes, las relaciones jerárquicas tradicionales de la burocracia son reemplazadas por contratos flexibles; los organismos públicos pasan a competir entre sí y con organizaciones privadas para la prestación de servicios (de los cuales los ciudadanos son “consumidores”); se establecen incentivos para elevar la productividad de los trabajadores, como las remuneraciones según desempeño; y se premia el emprendedurismo en la función pública (ver Pollitt y Boukaert 2011; Kamarck 2007; Kettl 2005; Rosenbloom, Kravchuk y Rosenbloom 2002).

Pocos países aplicaron estas ideas de manera integral. Pero versiones más atenuadas del NPM fueron dominantes a nivel mundial, y en ellas encontramos técnicas como la “gestión de la calidad total”; la preferencia por organizaciones públicas desagregadas y especializadas (a diferencia de los organismos multi-tarea tradicionales), separando las áreas de provisión de servicios de aquellas que formulan políticas y son órganos de aplicación de normas; y la atención por medir los productos generados para mejorar el desempeño de los organismos. En tal sentido, este paradigma concibe que la consecución de resultados debe ser el nuevo eje del accionar estatal, en reemplazo de la rigurosa observancia de normas y procedimientos burocráticos característicos del modelo tradicional “weberiano” de la administración pública. El énfasis en la medición de los resultados impone la necesidad de definir claramente los programas de políticas y sus objetivos, y establecer estándares e indicadores que permitan medir si se han alcanzado las metas y si se lo ha hecho de forma eficiente.

(\*) Doctor en Ciencia Política y Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación

Finalmente, las versiones más “duras” del NPM buscan generar una redefinición del propio ámbito de actuación del Estado, cuyo tamaño buscaba reducir mediante privatizaciones, outsourcing y descentralización. La contraparte de este proceso es el crecimiento del mercado y la privatización de lo público. En estas versiones, las consecuencias de la aplicación del NPM no se limitan a la esfera de la administración pública, ya que también implican modificaciones sustantivas respecto de la frontera entre la sociedad y el Estado.

### LA APLICACIÓN DEL NPM

Haber centrado el accionar estatal en el logro de resultados concretos ha sido en algunos países un adecuado mecanismo para remediar la excesiva auto-referencialidad de un Estado dirigido casi ritualmente a la observancia de las normas. Pero es importante entender que ésta era una problemática de contextos muy específicos, en los que el predominio del paradigma “weberiano” devino en una fuente de rigideces que obstaculizaban, en determinadas situaciones, la eficacia en la implementación de las políticas. Es decir que el cambio de paradigma apareció en países donde el modelo anterior, con sus virtudes y sus vicios, había sido aplicado plenamente. Pero ése no era el caso de la Argentina. ¿Acaso podemos creer que el apego estricto a ciertos procedimientos normativos ha sido la constante histórica en nuestra Administración Pública? ¿Acaso se había consolidado a lo largo del tiempo una verdadera burocracia profesional y meritocrática antes de las reformas del NPM? Quizás sí, en algunas áreas, pero indudablemente no en muchas otras.

Avanzar en forma exclusiva en la consecución de una administración orientada a resultados, sin un trabajo complementario que busque consolidar algunos aspectos del modelo “weberiano”, puede conducir a una excesiva discrecionalidad y arbitrariedad, es decir, atributos de un Estado patrimonialista y preburocrático. Schick (1998) señala que, en Estados con amplios “sectores públicos informales”, la flexibilidad del NPM tendrá consecuencias negativas. Se trata, por tanto, de no adoptar acríticamente programas que surgieron en contextos diferentes, y de encontrar las soluciones apropiadas a nuestros propios problemas.

Al mismo tiempo, si analizamos los más recientes debates, tanto académicos como al interior de las administraciones, en los países donde el NPM (en su perspectiva “neo-empresarial” más extrema) se aplicó con mayor vigor, como, por ejemplo, en Nueva Zelanda, Gran Bretaña o Australia (Bresser-Pereira, 2001) se observa que la búsqueda de resultados y de mayor flexibilidad en la gestión trajo aparejada consecuencias negativas, entre las que se cuentan:

- Desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, dado que en ciertas ocasiones los mismos son imprecisos o ambiguos.

- Discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones que afectan la calidad de las instituciones públicas, como por ejemplo en la selección de contratistas para hacer outsourcing de actividades (nótese, por ejemplo, la actual tendencia hacia el insourcing de la administración Obama en EEUU; ver Joyce 2011, Gansler 2012).

- Falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas.

- Excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal.

**En estos años nos hemos guiado por otra concepción, una que valora el logro de resultados pero que también sienta las bases de un verdadero Estado weberiano, basado en principios propios del ámbito público y que reconoce la fundamental importancia del Estado en la vida económica y social del país.**

Las falencias mencionadas revelan, en conjunto, que el Estado resulta eficiente siempre y cuando oriente sus acciones en base a la vinculación interinstitucional, es decir, que establezca mecanismos de coordinación para el conjunto de la organización, y no solamente para unidades separadas.

Una debilidad adicional que surge de la visión neo-empresarial es su desconocimiento de las diferencias que median entre la esfera pública y la privada. Sin pretender agotar la cuestión, podemos identificar algunos aspectos centrales que evidencian que la administración de lo público es -y debe ser- cualitativamente distinta a la administración privada:

- En los objetivos que persiguen: mientras que las empresas buscan maximizar sus ganancias, la lógica de la acción estatal se basa fundamentalmente en la consecución del bienestar social;
- En el modo de funcionamiento: mientras que en el sector privado es asimilable la idea de que prime lo técnico por sobre lo político, dentro del Estado estos dos elementos resultan difícilmente dissociables. En tal sentido, las decisiones estatales contienen una lógica irreductiblemente política;
- En cuanto al receptor o beneficiario de las acciones: El sector privado orienta sus acciones a satisfacer las necesidades de sus clientes, valorados primordialmente por su poder de compra. El sector público, en cambio, debe destinar sus esfuerzos a garantizar la provisión de bienes y servicios de manera universal para todos sus habitantes, en virtud de que todos son ciudadanos con derechos (y a la vez obligaciones) por igual.

Finalmente, y derivado del punto anterior, el enfoque neo-empresarial propició un nuevo tipo de relación entre la burocracia y la política. En esta concepción, los

problemas de gestión observados en el funcionamiento estatal tenían su origen principalmente en la excesiva “politización” de la burocracia, que recortaba los márgenes de acción de los funcionarios políticos que incorporaba cada nuevo gobierno. Por tal razón, la única manera de garantizar la eficacia y eficiencia en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas consiste, según esta versión del NPM, en la promoción de un aparato burocrático capaz de gestionar en base a criterios exclusivamente técnicos, libre de influencias y responsabilidades políticas. Como afirma Prats i Català (2008) se sobredimensiona la racionalidad técnica y se ignora que los procesos de toma de decisiones y las opciones de reforma son procesos políticos en los que intervienen diversos actores, con recursos de poder disímiles y que realizan también juicios valorativos.

En definitiva, en su versión más radical, el NPM subvalora la importancia del contexto en el cual se implementa la reforma, y no reconoce la particularidad de lo público con respecto a lo privado. Por eso en estos años nos hemos guiado por otra concepción, una que valora el logro de resultados pero que también sienta las bases de un verdadero Estado weberiano, basado en principios propios del ámbito público y que reconoce la fundamental importancia del Estado en la vida económica y social del país. Este camino, que se ha ido construyendo en la práctica más que desde un paradigma teórico, es el que está dotando al Estado argentino de las capacidades necesarias para llevar adelante las políticas de enorme trascendencia adoptadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

### REFERENCIAS

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) “A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican”. Ponencia presentada en la Conferencia John L. Manion 2011, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.

Gansler, Jacques (2012). “Give A-76 a chance”, en *Federal Times*, 08/01/2012.

Joyce, Philip G. (2011). “The Obama administration and PPB: building on the legacy of federal performance-informed budgeting?”, *Public Administration Review*, 71(p.356-267).

Kamarck, Elaine C. (2007). *The End of Government... As We Know It: Making Public Policy Work*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Kettl, Donald F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press, Washington DC.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford.

Prats i Catalá, Joan, (2008) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista” en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el*

debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Rosenbloom, David, Robert Kravchuk y Deborah Rosenbloom (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston, McGraw Hill.

Schick, Allen (1998). "Why most developing countries should not try New Zealand reforms". *The World Bank Research Observer*, 13(1): 123-31.