

PARADOJAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EUROPA OCCIDENTAL

VINCENT WRIGHT

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HA SIDO ubicada en la agenda de políticas de casi todos los gobiernos europeos —sin importar su carácter político—, aunque los tiempos, el ritmo, la extensión, la naturaleza, las razones y el impacto de la reforma varían enormemente de un país a otro. Explicar las diferencias sería un fascinante motivo para un trabajo. Pero ése no es el tema de este breve ensayo. Tampoco deseo comentar sobre el vasto conjunto de reformas administrativas que siguen actualmente los gobiernos europeos, y que se ponen en marcha para modificar el tamaño, la estructura, las funciones y el funcionamiento, la eficiencia, el poder y aun la cultura de las administraciones públicas tradicionales: “achicamiento”, “escasez de recursos”, “gestión reductora”, “efectividad, eficiencia y economía” —las famosas tres *es*—, “privatización”, “fuentes externas”, “mercadización”, “cuasimercados”, “mercados sustitutos”, “nueva gestión pública”, “contractualización”, “clientelización”, “automatización”, “agencificación”; éstos son los resonantes vocablos que penetran en la actualidad el lenguaje de la administración pública, y que destruyen al mismo tiempo ese ya muy amado y desgastado objeto: el idioma inglés. Tenemos por lo tanto un vasto y complejo tejido de reformas.

Mi intención en este ensayo es mucho más modesta: explorar algunas de las lecciones generales de política pública que pueden derivarse de un análisis de los programas de reforma actuales. Lo hago así porque estos programas ilustran perfectamente un intervalo completo de fenómenos o rasgos importantes de política pública. Y de éstos me gustaría poner énfasis particularmente en la paradoja de políticas, pues ésta encapsula más espectacularmente algunas de las características dominantes de dichos programas. Sin embargo, antes de tratar la paradoja de políticas, quisiera mencionar brevemente algunos otros fenómenos de política ilustrados por las reformas administrativas actuales. La razón es que ellos ayudan, al menos en alguna medida, a explicar parcialmente las paradojas.

El primero de estos fenómenos es el que las políticas se vean como panacea. Para algunos países, la reforma administrativa pública se ve como un remedio universal: un medio para reducir el papel del Estado, de invertir la relación público-privada y de socavar algunos de los puntales del consenso socialdemócrata semicolectivista que —según se ha alegado— ha sido poderosamente sostenido por la expansión de las oficinas y los burócratas maximizadores de presupuesto. También se ha visto como un medio para conectar la iniciativa individual y organizacional, para incrementar la elección del consumidor y para mejorar la competitividad y la eficiencia.

El segundo fenómeno es la moda y la difusión de las políticas. La reforma del sector público está de moda, y ningún gobierno que se respete puede decidir ignorarla. ¿Cómo se establece una moda?, es una de las preguntas más intrigantes de política pública. Ciertamente, parte de la respuesta descansa en la difusión de las políticas, originada por las actividades de funcionarios internacionales (cuyo ahínco para conseguir la reforma administrativa se queda misteriosamente en la puerta de sus propias organizaciones), por las reuniones de administradores públicos, académicos y los llamados empresarios de políticas. Como el ambiguo héroe en *The Quiet American*, de Graham Greene, estos empresarios pueden causar estragos sin saberlo o sin quererlo.¹

El tercer fenómeno es el enlazamiento de las políticas: sin duda, la reforma administrativa se vincula a un paquete más amplio de reformas diseñado para rehacer y reducir el Estado: reforma del sector industrial público, liberalización, desregulación, privatización, reforma fiscal. Este amplio paquete abriga su propia dinámica —una dinámica que genera nuevos intereses, que fortalece a algunos actores mientras debilita o margina a otros. La reconfiguración de intereses resultante está creando clientelas comprometidas con reformas similares que extienden y consolidan su pro-

¹ En la conferencia que sirvió de base para este artículo, el autor añadió al referirse a la nueva gestión pública (*new public management* o NPM, en el original): "La NGP está siendo postulada por las consultoras internacionales de negocios que han obtenido grandes ganancias —grandes sumas de dinero fuera de esta industria particular—; por organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la OECD —cada una de las cuales está buscando soluciones fáciles—; por las escuelas nacionales de negocios, y por políticos e ideólogos que se han inspirado en los modelos de individualismo egoísta, calculador y buscador de rentas. Quizá sea más interesante que la NGP esté siendo divulgada por muchos funcionarios públicos, pues la nueva gestión confiere grandes beneficios a muchos funcionarios del Estado. Cuando uno pasa de ser un burócrata a ser un gestor existen de hecho no sólo gratificaciones psicológicas que derivar. Existe ahora, sin ninguna duda, una nueva gestión pública que ha llegado a ser, para usar la frase de Guy Peters, 'una política pública en sí misma'."

pia posición. Las reformas, en otras palabras, no son políticamente agnósticas: redistribuyen influencia y poder dentro de la administración, y entre la administración y otros grupos. No es sorprendente, por lo tanto, que percibamos la emergencia de una industria de la reforma en la administración y el sector públicos.

Fenómeno número cuatro: inadecuación de las políticas:² por un lado, la brecha entre ambiciones y programas, y por el otro, entre los programas y sus consecuencias o impactos reales. Tenemos numerosos ejemplos de grandes ambiciones que se trasladan a programas tímidos, y del impacto de programas radicales que se diluyen debido a restricciones estructurales o a la habilidad de algunos escépticos estratégicamente ubicados, todos demasiado conscientes de las ventajas de la inercia.

Fenómeno de políticas número cinco: la reversión de las políticas, para tomar prestado el título del excelente libro recién aparecido de Christopher Hood.³ En otras palabras, un cambio radical de dirección en las estructuras o políticas existentes.

Por una variedad de razones, los modelos tradicionales de elaboración de políticas públicas son profundamente conservadores, pues postulan el *incrementalismo*⁴ como la estrategia dominante. Estos modelos subrayan la tendencia inherente hacia la inercia en las políticas, y las dificultades de la terminación de las mismas. No obstante, evidencia reciente en algunos países sugiere que los especialistas en política pública deberían prestar más atención a las presiones hacia (y a los procesos de) el cambio radical provocado por sacudidas exógenas, nuevas ideas, nuevas coaliciones, tecnología, cambios de paradigma ideológico e, incluso, el ejercicio del poder político. Yo sospecho que los historiadores de la administración, volviéndose hacia los ochenta y principios de los noventa, bien pueden identificar el periodo como un punto crítico: un periodo en el que las presiones y oportunidades para el cambio estaban presentes, y en el que algunos gobiernos estaban resueltos a explotar este nuevo ambiente.

El dilema de políticas representa el sexto fenómeno de política pública. Hay muchos de estos dilemas, uno de los cuales es inherente al proceso de reforma. El dilema central de los reformadores puede plantearse de manera simple: la mayoría de los estudios de política pública ponen énfasis en el hecho de que las reformas administrativas deben, idealmente, contar con el consentimiento de los grupos que resultan más afectados. En realidad,

² *Policy slippage*, en el original.

³ *Policy reversal*, en el original.

⁴ Subrayado en el original.

históricamente, las reformas más efectivas han venido de la administración misma. Sin embargo, muchos de los afectados directamente por las reformas son alérgicos u hostiles a ellas, y esto no es sorprendente, pues sus puestos de trabajo bien pueden estar en peligro. La resistencia es natural porque, hasta donde entiendo, sólo los pavos más excéntricos esperan la Navidad. Así, la negociación dirigida a movilizar el apoyo necesario para las reformas implica invariablemente dilución, mientras que con la falta de negociación se corre el riesgo de desmoralizar y desmotivar a los involucrados en la implantación del programa de reforma.

Permítaseme mencionar ahora el séptimo fenómeno: la contradicción de políticas, o la búsqueda de metas conflictivas dentro de un programa particular o entre diferentes programas. Éste es un fenómeno de políticas extendido. Respecto al proceso de reforma actual, las contradicciones son demasiado numerosas para enlistarlas. Estas contradicciones están claramente enraizadas en las múltiples, diferentes y algunas veces conflictivas razones aducidas para justificar o para racionalizar las reformas. Regresaré a este punto más adelante, cuando resalte algunas de las contradicciones más flagrantes.

Finalmente, existe una perversidad en las políticas: las consecuencias no planeadas, impredecibles y algunas veces indeseadas de las reformas administrativas. Por ejemplo, la manía por la evaluación, dirigida a reducir costos, ha tenido frecuentemente el inaceptable efecto de identificar áreas en donde la eficiencia demanda un incremento en el gasto, otro punto al que regresaré también en este ensayo.

Las ambiciones no razonables, los dilemas, las contradicciones y perversiones —todas características de la reforma administrativa actual— ofrecen algunas de las pistas esenciales para un entendimiento de la característica final y dominante de la política pública: la paradoja de políticas. Hay muchas, pero me gustaría mencionar solamente las más importantes.

La primera paradoja es que los programas de reforma más radicales parecen haberse introducido en algunos países con las administraciones más eficientes de Europa, es decir, en aquellos con menor necesidad de ser reformados. Los países más necesitados tienen pocas ambiciones reformistas o programas de reforma totalmente inadecuados.⁵

Paradoja número dos: muchas de las reformas actuales se inspiran en las teorías o modelos de la gestión privada, los cuales son en sí mismos

⁵ El autor añadió en la conferencia: "Los sistemas británico y francés siempre han sido extremadamente eficientes y con administraciones públicas incorruptas, pero son los dos que han sido más remendados. Por otra parte, hay muchas administraciones en Europa Occidental que requieren de una reforma radical y que han sido completamente ignoradas

notoriamente inestables. En realidad, estas teorías viven lo mismo que la heroína típica de una ópera de Puccini. Más aún, el balance de gestión privada en el país con mayor propensión a emular al sector privado, el Reino Unido es, para decir lo menos, exiguo. Por el contrario, en Alemania, donde la gestión privada tiene un récord envidiable, existe poca presión sobre la administración pública para imitarla. En cualquier caso, parece ser tiempo de que los especialistas de la administración pública le den un vistazo más crítico a las debilidades y problemas de la gestión del sector privado, en lugar de limitar sus análisis a los problemas del traslado a la administración pública de un modelo privado idealizado y mal entendido.⁶

La tercera paradoja se relaciona con el papel de los altos burócratas como uno de los principales motores de la reforma. En una gran parte de la literatura neoliberal y de elección pública, la cual ha abastecido intelectualmente en forma considerable a los reformadores políticos, éstos son descritos como intrínsecamente ineficientes y que obtienen satisfacción de la politiquería, el estatus y las pensiones garantizadas. Están comprometidos con la inercia y satisfechos de aplicar las reglas. O, desde luego, están resueltos a maximizar el presupuesto o a expandir sus oficinas. O, de acuerdo con otra escuela de elección pública, están involucrados en las grandes "coaliciones distributivas", esas redes cómodas y confabuladas que son culpables de expandir el Estado y socavar su competitividad. Históricamente, esto ha sido siempre una caricatura, aun cuando en algunos países hay evidencia empírica anecdótica para darle visos de verdad. Pero también hay considerable evidencia histórica de que estos criticados burócratas fueron con frecuencia la fuente de iniciativas de reforma efectivas. Con mayor precisión, la evidencia actual sugiere que no todos los altos burócratas son alérgicos a los programas de reforma, los cuales, en términos generales, tienen mayor impacto en los niveles bajos y abren a menu-

por el movimiento reformista. Cuando hablo con mis colegas griegos, por ejemplo, veo que su deseo es construir un buen viejo Estado bávaro sobre las bases del viejo modelo tradicional británico y francés, y están sorprendidos de que los franceses y los británicos estén ahora desmantelando algo que ellos mismos buscan tan ardientemente."

⁶ El autor añade: "Los modelos que se imitan no son los de la gestión privada, sino los de ésta como la presentan las escuelas de gestión privada o los consultores de gestión internacionales. En otras palabras, la administración pública raramente estudia de cerca la administración privada: cae en la prisión de cuerpos intermediarios. Ahora, los cuerpos de consultoría internacional pasan su tiempo criticando la gestión privada. En realidad, es su deber y casi una obligación presupuestal hacerlo así. Paradójicamente muchas de las llamadas modas de la gestión privada —achicamiento, fuentes externas, contratación externa, reducción del número de niveles (*delaying*)—, ya no están vigentes, pero aún se recomiendan para el sector público."

do más sugestivas oportunidades de gestión orientada hacia políticas para los altos burócratas: ¿por qué pasarse la vida diciendo "sí, ministro", cuando existe el canto de sirena de la autonomía?

Mi cuarta paradoja es que mientras muchas reformas se diseñan para abatir costos, el resultado final de algunas de ellas puede ser exactamente el contrario. Existen dos ejemplos: el primero se refiere a la evaluación, una moda actual que tiende a ignorar los costos de mano de obra implícitos en el proceso.⁷ La evaluación puede identificar áreas de desperdicio (el balance, en algunos aspectos, es muy honorable).⁸ La evaluación también tiende a revelar desequilibrios no sólo en el desempeño, sino también en los resultados: hoy sabemos que una parte de la gente está siendo relativamente mal tratada. Estos desequilibrios estuvieron previamente oscurecidos o escondidos. El resultado de la nueva transparencia será crear presiones políticas para allanar esas disparidades.⁹ Visto en profundidad, transformar ciudadanos en clientes, con derechos claramente definidos y fijados como objetivos, puede tener como efecto mejorar la calidad. Pero esta transformación crea también expectativas y presiones para la corrección de las disparidades, con frecuencia de naturaleza legal. No necesitamos perspicacia profética para predecir que la litigación costosa será una de las consecuencias del programa de reforma presente.¹⁰ En realidad, a mi manera de ver, esto viene unido a la misma lógica del programa de reforma. De igual manera, claridad o transparencia —aparentemente virtudes deseables en sí mismas— pueden tener costos escondidos no deseados, y no solamente costos organizacionales.

Una gran parte de la política pública tiene que ver con el racionamiento, con la distribución de recursos escasos, con los juegos de suma cero y

⁷ El autor añade: "muy pocos nuevos gestores públicos observan los costos de transacción de la nueva gestión pública sobre otras personas. Las universidades, por ejemplo, están evaluando todo a lo largo de Europa Occidental: presupuestos, administración, docencia e investigación. Están evaluando a los individuos, a los departamentos y a las universidades. Hay un proceso de evaluación constante, detallado y costoso. Pero, ¿quién asume los costos de esta evaluación? Ciertamente, no los nuevos gestores públicos, sino la gente de la universidad."

⁸ "Desafortunadamente, la evaluación no sólo revela desperdicio, también revela la mejor práctica, y la mejor práctica no es necesariamente la práctica más barata."

⁹ "¿Por qué las escuelas deben ser peores en el norte de Inglaterra comparadas con las de Gales? ¿Por qué un tratamiento para la salud debe ser peor en Escocia que en Londres? Esto crea presiones electorales obvias para obtener mejores servicios en aquellas partes del país que están siendo perjudicadas."

¹⁰ Añade el autor: "En otras palabras, si queremos americanizar a nuestros ciudadanos, no debemos sorprendernos si ellos actúan como americanos. Cada vez más la gente va a las cortes, por ejemplo, cuando pasa algo en el servicio de salud."

con los costos de oportunidad. Pero para que el racionamiento funcione a lo largo de cualquier periodo, debe ser ofuscado, legitimado o ignorado mediante los mercados negros. Es un ejercicio intrínsecamente difícil, para una sociedad democrática, emprender estas políticas en tiempos de paz y en periodos de recesión. No obstante, en términos generales, el racionamiento desde la época de la guerra se ha conducido razonablemente bien gracias a una combinación de ignorancia, ofuscación y legitimación.

Sin embargo, algunas de las reformas actuales —aunque guiadas por buenas intenciones— parecen dirigirse a socavar esos tres puntales básicos: la ignorancia está siendo remplazada con derechos definidos, y la ofuscación con la transparencia. Todavía más significativo es la *deslegitimación*¹¹ del proceso: las decisiones acerca del racionamiento se están retirando de los políticos y las profesiones autorreguladas —como maestros y doctores—, y se están transfiriendo a los *gestores*¹² y empresarios conducidos por una lógica de mercado explícita. Estos últimos carecen simplemente de la legitimidad necesaria para distribuir la miseria esencial. Podemos esperar, por lo tanto, un incremento en las controversias y el uso de las cortes para la rectificación legal, y que se acentúe así la tendencia hacia el litigio.

En resumen, las ventajas presupuestales de muchas de las reformas actuales tienen un vicio de origen: son de corto plazo.

El tema de la claridad y la transparencia que acabo de analizar comprende todavía otra paradoja, la paradoja número cinco. La transparencia, trasladada a metas u objetivos administrativos claros, y combinada con cada vez más autonomía directiva, está llevando a una ofuscación más grande, y no al tipo de ofuscación que es deseable. Es una ofuscación relativa a la *rendición de cuentas política*,¹³ que ya es suficientemente difícil de establecer porque los políticos concentran sus impulsos creativos en tratar de evitarla. No obstante, la rendición de cuentas es crítica en un sistema democrático. El gerencialismo —la gran moda— está confundiendo cada vez más las líneas de la responsabilidad.¹⁴ Puede ser conveniente para los políticos esconderse detrás de la cortina de humo de la

¹¹ Subrayado en el original.

¹² Subrayado en el original.

¹³ *Political accountability*, subrayado en el original.

¹⁴ El autor añade: "Los ministros dan misiones operacionales a estos maravillosos gestores del sector público y entonces, tan pronto como perciben el ligero olor de la política, interfieren. De hecho, en lugar de dar autonomía, vienen a interferir, pero no lo hacen de manera consistente, interfieren frecuentemente de forma totalmente impredecible. Más importante, cuando las cosas van mal, realmente mal, los ministros corren en busca de refugio y culpan a los gestores de los problemas."

discrecionalidad gerencial y la autonomía en la administración pública, pero esto difícilmente añade algo a la calidad democrática de la toma de decisiones.

La sexta paradoja se relaciona con la eficiencia, el Santo Grial de los reformadores administrativos. Uno puede argüir, con alguna justificación, que uno de los mayores logros de los programas de reforma actuales es sensibilizar a los funcionarios de todos los ámbitos de la administración pública respecto de la eficiencia, aunque ésta se haya entendido vagamente. Más aún, es altamente deseable y perfectamente legítimo definir los criterios para la eficiencia administrativa. Sin embargo, se requiere poca perspicacia para estar conscientes de que un ejercicio como éste está sesgado políticamente, pues la eficiencia en la distribución de bienes públicos comprende externalidades políticas y sociales complejas. No estamos vendiendo un rango desagregado de productos como consomé en polvo y papas. Estamos malabareando con requerimientos múltiples, vinculados entre sí, y a menudo conflictivos o nebulosos. Regresaré brevemente al punto al final de este ensayo. Con mayor precisión, en términos de la paradoja de la eficiencia, podemos preguntar si es posible maximizar la eficiencia mediante la denigración sistemática y el desprecio abierto del *ethos* y la ética del servicio público, y por medio de la introducción de un grupo completo de medidas que desmoralizan y desmotivan a aquellos que defienden los principios del bien público.¹⁵ Si convertimos a los ciudadanos en clientes también transformaremos lentamente a los funcionarios en productores, motivados por la lógica y las recompensas del mercado privado. Y, en esas circunstancias, muchos funcionarios laboriosos y mal pagados, anteriormente guiados por un compromiso con el bien público, demandarán remuneraciones compensatorias: si las reciben, los costos se incrementarán; si no las reciben —el escenario más probable—, tendrán pocos incentivos para hacer su mejor esfuerzo. En ese sentido, la destrucción del *ethos* público es profundamente ineficiente, aun cuando los efectos pueden tomar tiempo para hacerse presentes.

La penúltima paradoja está enraizada en la ambición de los reformadores de reducir el papel del Estado. Sin embargo, los programas de reforma radicales diseñados para producir la retirada del Estado requieren de un Estado fuerte para implantarlos e iniciarlos. Ésta es una paradoja familiar y puede verse en otros programas de reforma radica-

¹⁵ Refiriéndose a la NGP, añade el autor: "Desafortunadamente, muchas de las ideas teóricas que apuntalan la nueva gestión pública tienen una enorme dificultad para tratar con estas variables nebulosas y muy blandas como la confianza, la lealtad, la solidaridad, el compromiso, el servicio público."

les.¹⁶ En segundo lugar, muchas de las reformas implican un incremento en la actividad del Estado, como puede testificar expeditamente cualquiera que tenga la desventura de ser doctor o maestro o profesor de universidad británico. Agrupaciones que se autogobernaron han sido atacadas por los ejercicios de evaluación, los indicadores de desempeño, los objetivos y toda la parafernalia dilatoria adicional de un Estado intervencionista.¹⁷ Dicho sea de paso, ésta es una de las encantadoras ironías de la ciencia política británica, que ha descubierto el Estado como un objeto de interés académico, como resultado de las actividades de los gobiernos dirigidas a disminuirlo...

La paradoja final es que Gran Bretaña, el reformador más radical y en el que los problemas relativos a la nueva gestión pública han emergido ya, se está usando como modelo para otros países. Gran Bretaña parece haber establecido una moda en el terreno de las políticas que se sigue con diferentes grados de entusiasmo en el resto de Europa Occidental.

En resumen, el proceso de modernización administrativa ha generado un conjunto de paradojas que confirman el viejo dictamen de política pública: las soluciones de hoy son simplemente los problemas de mañana.

Puede concederse que al menos una de estas paradojas es transitoria por naturaleza, que algunas se limitan a un solo país, y que algunas pueden ser más aparentes que reales. Alternativamente, las paradojas pueden explicarse por la inadecuación de las políticas o por las consecuencias impredecibles de algunas de las reformas, aunque la mayor parte de los resultados impredecibles eran perfectamente predecibles, y fueron previstos por profesionales cuyo consejo es ignorado.

No obstante, las paradojas más importantes —con sus inaceptables implicaciones de mediano y largo plazos— parecen ser generales y permanentes en su carácter. Parecen enraizarse en malentendidos, en las contradicciones de las políticas que caracterizan las reformas, y en la ingenuidad de los mismos reformadores. La *ignorancia*,¹⁸ simulada o real, se manifiesta más en las necesidades de una sociedad democrática con sus desordenados acuerdos, con su necesidad constante de equilibrar contradicciones inherentes, con sus requerimientos de equidad y legitimidad. Existe igno-

¹⁶ "Los estados a lo largo de Europa Occidental, sin importar si tienen programas radicales o no, han permanecido obstinadamente grandes y omnipresentes. El gasto del Estado, particularmente el gasto social, se ha movido muy poco aun en la Gran Bretaña, y la carga fiscal también se ha movido muy poco en los últimos diez o quince años."

¹⁷ "Nunca fue el Estado más omnipresente y más intervencionista que en este Estado neoliberal y antiestatista."

¹⁸ Subrayado en el original.

rancia, también, sobre la naturaleza real de las burocracias, que raramente funcionan de acuerdo con las premisas de una teorización *a priori*. Las contradicciones en las políticas, demasiado numerosas como para explorarlas, son esencialmente el resultado de fuentes ideológicas conflictivas y de las ambiciones de los reformadores. Finalmente, existe *ingenuidad*¹⁹ respecto a la naturaleza del sector privado y a la naturaleza del mercado, los amados modelos alrededor de los cuales se posicionan muchos reformadores. Si contrastamos una visión idealizada del sector privado y el funcionamiento del mercado con una percepción biliosa del dominio público, es poco sorprendente que las demandas de reforma sean tan numerosas. Una visión más mesurada de ambos, sin embargo, nos conduce a la prudencia.

Ahora me concentraré en un aspecto, quizá el más significativo de la reforma administrativa en Europa Occidental, la nueva gestión pública (NGP), que se encuentra en el centro mismo del programa de reforma. La NGP es un recurso retórico, una ideología y un conjunto de prescripciones de políticas. Y estos tres elementos constantemente interactúan, constantemente se entremezclan, se refuerzan el uno al otro. En el ámbito retórico e ideológico, la NGP se arraiga en un conjunto de supuestos explícitos o implícitos muy frecuentemente inspirados por las escuelas americanas de regulación o por teóricos de la elección pública. ¿Cuáles son estos supuestos? El modelo administrativo *deal*, el gran modelo bávaro fordista, es demasiado inflexible para cumplir con los enormemente flexibles requerimientos de la economía internacionalizada y es —y subrayo esta palabra— intrínsecamente ineficiente. El segundo supuesto es que mejor gestión ofrece a nuestras sociedades la mejor oportunidad de progreso material. Y en tercer lugar, la gestión es una actividad distinta. En algunos aspectos muy importantes es diferente de, aunque conectada con, la administración. La gestión integra planes, gente y tecnología para cumplir con un conjunto de fines deseables. Ahora, de estos tres supuestos básicos se desprende un número de corolarios o implicaciones, que me gustaría resumir.

Antes que nada, los gestores necesitan autonomía. Deben ser liberados de las restricciones burocráticas y dilatorias del modelo bávaro fordista normal. En segundo lugar, la gestión es dinámica, es positiva y contrasta con la administración, la aburrida y vieja administración bávara, en que no hay diferencias reales entre los dominios público y privado. Tanto el dominio público como el privado necesitan mejor gestión. Y finalmente, la gestión debe expandir su neutralidad, profesionalismo y experiencia; por

¹⁹ Subrayado en el original.

lo tanto, debe expandirse a expensas de la política con sus desordenados compromisos, su cortoplacismo y su pluralismo conflictivo. Como todas las ideologías, la NGP es una especie de *Weltanschauung*, un conjunto de creencias generalizadas sobre el mundo. Es un mapa cognoscitivo, una especie de conjunto de referencias en el cual uno puede enmarcar las políticas. La promulga un grupo de sacerdotes decididos a hacer prosélitos, y es un mecanismo de legitimación para las políticas que están siendo aplicadas. Como todas las ideologías, con frecuencia ha sido inventada después del suceso. En otras palabras, series enteras de políticas *ad hoc* y muy frecuentemente incoherentes son puestas juntas y presentadas como un todo coherente, y se les da el muy estrafalario título de nueva gestión pública.

La NGP comprende una gran gama de políticas que se dirigen esencialmente a reestructurar el sector público por medio de la privatización, la desregulación, la prueba de mercados, los mercados internos y las revisiones de eficiencia. También se dirige a la contención de costos, a la economía. Se dirige al cliente —ya no al ciudadano—, a las relaciones cliente-contratista. Se dirige a las consecuencias y resultados, no a los insumos ni al proceso debido. Se dirige a reducir el tamaño del Estado —esa encantadora palabra “achicamiento”— y a disminuir el papel operacional del Estado central. Se dirige a descentralizar y delegar autoridad a agencias internas y a agencias reguladoras autónomas. Se relaciona con el desempeño, con indicadores de valoración e incentivos. Y también está, desde luego, obsesionada con la evaluación, con la gestión interna mejorada —mediante la reducción del número de niveles en la burocracia—, con la consulta, la participación y la transparencia. En otras palabras, la NGP es un ramillete entero de aspectos. Su prescripción de políticas comprende reformar la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad; la relación entre el Estado y la administración pública, y las relaciones dentro de esta última. Es decir, tiene una macrodimensión, una mierodimensión y una dimensión burocrática individual. Se presenta como una panacea que resolverá todos los problemas. La NGP reducirá el peso del Estado sobrecargado. Diluirá el poder de las derrochadoras coaliciones que están coludidas con los burócratas del Estado, alentará la iniciativa y el espíritu emprendedor, incrementará la elección del consumidor, recortará costos y mejorará la eficiencia. Y quizá más importante, la NGP, según se aduce, producirá un adecuado sistema de justicia que no se basa en la distribución burocrática, sino en la elección del consumidor y en la asignación de mercado.

Con su fuerte mensaje de modernización y reforma, la NGP tiende a hacer culpables a los burócratas tradicionales. De una manera u otra éstos no están siendo verdaderos modernizadores. A continuación veremos

las afirmaciones de la NGP a la luz de la experiencia de Europa Occidental y particularmente a la luz del programa de reforma más radical, el del Reino Unido.

Pero antes de ello me gustaría hacer algunas consideraciones. Antes que nada, la NGP es una moda de políticas, pero no es, como se ha sostenido, un nuevo paradigma global. Los países que han sido generalmente afectados por la NGP son los países de habla inglesa: Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Estados Unidos y, desde luego, el Reino Unido. Muchos países europeos han sido muy tímidos o muy reticentes ante la NGP, notablemente Alemania y la mayoría de los países nórdicos. Sin embargo, habiendo apuntado esto, tenemos la consideración número dos: algunos elementos de la NGP se están experimentando en todas partes a lo largo de Europa Occidental. Aunque la mezcla varía enormemente, la escala, los tiempos, el ritmo y la naturaleza de la experimentación difieren de país en país, y esto es simplemente porque las ambiciones de los reformadores difieren, los motivos de los reformadores difieren, y difiere también la estructura de oportunidad política: la capacidad para cumplir las ambiciones que se están concibiendo.

La consideración número tres es que, una vez aceptada, la NGP es muy difícil de revertir. Reconstruir el viejo modelo bávaro se vuelve muy difícil porque la NGP, como la privatización y la descentralización, ha construido un conjunto de intereses que están comprometidos con su sobrevivencia y extensión.

La última consideración es que mi propia posición respecto de la NGP es muy simple: oscilo entre el escepticismo y la hostilidad total, pero reconozco que el sistema tradicional —el viejo sistema bávaro— requiere reformas, y que algunos aspectos de la NGP han sido positivos en la forma en que han sido instrumentados. La NGP ha dado carreras más interesantes a los duros burócratas y está empezando a cambiar su cultura. Ahora son más autónomos, más emprendedores, más conscientes de los costos, más sensibles frente a las cuestiones de eficiencia y resultado, y están mucho más orientados a las demandas del cliente. Todos los estudios empíricos en Europa Occidental tienden a confirmar que esta transformación de la cultura no sólo ha estado teniendo lugar, sino que es muy bienvenida por los altos funcionarios que hoy ocupan puestos directivos.

La NGP, de nuevo por el lado positivo, está generando también mucha más información. El sistema es mucho más transparente y los apolo-gistas de la NGP arguyen que esta generación de mayor información —que ha sido facilitada, desde luego, por la tecnología— hace posible que el Parlamento reaccione mucho más informado, así como los grupos de presión, frente a las decisiones de la máquina del Estado. En el lado positivo

también, me parece absolutamente claro que ciertos bienes y servicios deberían haber sido privatizados y contratados fuera de la administración desde hace mucho tiempo. En realidad, la nacionalización nunca debería haber tenido lugar. Demasiados sectores públicos en Europa Occidental llegaron a ser imperios quizá totalmente incoherentes, incluyendo frivolidades absolutamente enfrentadas. Igualmente en el lado positivo, la descentralización de los presupuestos a entidades autónomas ha fortalecido y dado un nuevo sentido de iniciativa y empresa a algunas partes de la comunidad —como hospitales, escuelas y asociaciones de vivienda—, las cuales están recibiendo ahora sus presupuestos y gastándolos según su voluntad. Creo que hay aspectos positivos también por el lado del ahorro. Existen varios aspectos de revisión y oferta competitiva que han conducido a la identificación del desperdicio y a su erradicación. Y finalmente, hay alguna evidencia que permite sugerir que la NGP ha facilitado mucha mayor experimentación en la distribución de bienes públicos. Un hospital no maneja su presupuesto de la misma forma que el hospital de al lado.

Así que no todo es malo con la NGP. Ésta tiene sus aspectos positivos. Sin embargo, la NGP es una retórica poderosa, una ideología y una aparente panacea de políticas. Es apreciada por los políticos y los altos funcionarios, pero está llena de contradicciones, consecuencias no previstas y paradojas. Más fundamentalmente, la NGP fracasa al dar dirección a un conjunto de cuestiones cruciales en un Estado democrático. ¿Cuáles son estas cuestiones?

La primera es la capacidad de los Estados-nación que ahora se confrontan con un conjunto entero de presiones centrífugas y desintegradoras. La NGP tiende a vulcanizar y fragmentar un Estado ya fragmentado, lo que hace muy problemática la coordinación sistémica. La segunda cuestión en que la NGP fracasa es la de la legitimidad, la legitimidad que provee a los Estados de la capacidad para tomar decisiones inaceptables e inoportunas sobre la distribución. La tercera es ¿cuál es el lugar de la política y los políticos en este mundo de NGP? Y finalmente ¿cuáles son las características distintivas del dominio público y del servidor público? ¿Son diferentes? ¿Cómo y por qué? En términos de sus objetivos, sus esfuerzos, su integridad, su compromiso y su rendición de cuentas.

El viejo modelo bávaro tiene muchos defectos y muchos problemas, y fue muy frecuentemente transgredido, pero pudo dar dirección a estas cuatro cuestiones fundamentales. En otras palabras, y concluiré con una paradoja, la NGP es vista como una solución a los retos que enfrenta el Estado y la administración pública, pero terminará siendo uno de los mayores problemas que habrán de ser resueltos.

La administración pública refleja simplemente las muchas contradicciones y dilemas que son provocados inevitablemente por las interacciones del mercado, el Estado y la sociedad. En última instancia, su racionalidad descansa en sus sobredimensionadas funciones de integración. No debe juzgarse por los estrechos criterios del sector privado, sino por su capacidad para proveer pisos firmes, una imagen de coherencia, una habilidad de gobierno ocasional, pero sobre todo, para proveer un grado de legitimidad a la acción de gobernar —particularmente cuando está bajo presión, como en nuestros días—. Hoy, la administración pública es el niño mensajero de los sistemas políticos con problemas: es el portador de noticias desagradables. Puede ser conveniente mejorar su eficiencia. Hay poca justificación real para criticar y malalimentar al mensajero, y no hay ninguna, según puedo prever, para dispararle. Y eso es lo que estamos en peligro de hacer actualmente.

Traducción de JAVIER GONZÁLEZ GÓMEZ