

Los nuevos consensos dominantes en gobernanza del desarrollo y los desafíos para la planificación pública¹

Luciano Andrenacci y Marcia Affranchino

Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín

1. Introducción

La "ciencia de las políticas", o disciplina académica de la administración pública, se presenta en los países en desarrollo como un catálogo de recomendaciones organizacionales basadas en "buenas prácticas" y orientadas a la obtención de mejores resultados con formas más democráticas y eficientes. Los repositorios más visibles de estas visiones están en las recomendaciones de las organizaciones internacionales orientadas al fomento del desarrollo, entre las que sobresale el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras agencias específicas de la Organización de Naciones Unidas. Las recomendaciones, epitomizadas quizá en el objetivo de "creación de capacidades" para el desarrollo y en el enfoque de "desarrollo humano"², reflejan una suerte de consenso, subyacente y dominante, que hoy se presenta como superador de dicotomías ideológicas del pasado reciente.

El nuevo consenso aborda con heterodoxia aspectos hasta hace poco cruzados por profundos clivajes ideológicos, tales como la intensidad de la regulación estatal de los mercados, el carácter público o privado de los servicios públicos, la centralización o descentralización de la planificación y gestión estatal, o los niveles de universalidad de la política social. Retiene de sus antecesores, sin embargo, dos supuestos fuertes (aunque infrecuentemente explicitados): una perspectiva relativamente lineal del desarrollo, entendido como réplica de formas organizacionales asumidas como exitosas y metas comunes globales; y una visión que asume la superioridad normativa del carácter técnico de la gestión estatal, reservando a la política un rol limitado a la toma de decisiones; la que, de todos modos, pierde gravedad y dramatismo frente al alcance de los nuevos consensos.

¹ Esta comunicación presenta los primeros pasos de un trabajo de investigación comparativa iniciado recientemente en el Programa de Estado y Políticas Públicas, Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, recogiendo parcialmente resultados del Proyecto de Gobernanza Electoral del Centro de Estudios Federales y Electorales, desarrollado en la misma unidad académica entre 2011 y 2013.

² Para un resumen de la extensa literatura sobre el problema se puede visitar la página específica del PNUD al respecto, en www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/capacitybuilding/overview/ (31/07/2013). Para el enfoque de desarrollo humano, su vulgarización, sus posibilidades y sus límites, ver respectivamente Sen (2000), PNUD (2009), Alkire (2010) y Qizilbash (1996).

Independientemente de su validez ética, ambos supuestos tienen un efecto clásico de despolitización de la gestión estatal, en la medida que imponen estándares y lógicas "externas", reduciendo los márgenes de autonomía de los decisores en favor de los técnicos. Pero también despolitizan la política, al restringirla al lugar de un proceso de selección electoral de decisores populares; los que, de cualquier modo, aplicarán recomendaciones parecidas, cuando no las mismas. Las burocracias paralelas de la década de 1990 (Martínez Nogueira, 2002) parecen finalmente fundirse con la burocracia clásica en un nuevo estilo de "gobierno automático". Desde una cautelosa segunda línea, el gobierno automático parece convivir con el escenario colorido y ruidoso de la política, mientras espera la nueva camada de decisores que, entre la mimesis de las buenas prácticas y los desafíos lanzados por la *path dependency* de sus contextos institucionales, aplican soluciones técnicas inspiradas en el fondo común del consenso dominante.

Se trata probablemente de un nuevo punto de equilibrio entre políticos y técnicos en la gestión estatal de países en desarrollo, cuyo potencial de efectividad no resulta en absoluto despreciable, como demuestra la *performance* relativa de estos países en aspectos clave de su desarrollo (PNUD, 2013). Pero sugeriremos aquí, que el consenso dominante encierra cuestiones que podrían limitar su potencial de efectividad. Dar por supuestas las metas y formas del desarrollo, así como la subsidiariedad de la política en la administración estatal, tiene consecuencias que se ponen de manifiesto en los procesos de planificación y gestión de políticas públicas. La principal es una suerte de esquizofrenia organizacional, por la cual los protocolos y los circuitos decisorios formales y reales toman mayor distancia que la normalmente previsible en organizaciones complejas.

Si planificar es diseñar un camino crítico posible para alcanzar un lugar deseado desde un lugar conocido (Matus, 1987: 16-17), la planificación esquizofrénica parte de un lugar inexistente para recorrer un camino de fantasía hacia un lugar inalcanzable. En el proceso, deriva los recursos necesarios para sostener los costos de la política, zigzagueando por la ancha banda gris que nunca separa totalmente, en políticas públicas, lo lícito de lo ilícito, lo legítimo de lo ilegítimo. Decisores, técnicos y controladores desarrollan aptitudes para llevar adelante ese proceso, produciendo soluciones técnicas de equilibrio, generando justificaciones que circulan entre *insiders* como tranquilizador *know-how* organizacional, y ofreciendo al público "exterior" visiones estilizadas de los diagnósticos, de los procesos, de los éxitos, incluso de los conflictos y los fracasos.

Proponemos aquí una contribución a la discusión de estos problemas a través de una aproximación, en perspectiva histórica, a los principales rasgos del nuevo consenso dominante en torno al rol del Estado, reconocible en el uso que ha adquirido la categoría de "gobernanza". De ellos derivamos un conjunto de preguntas sobre potenciales problemas a tener en cuenta en los procesos de planificación y gestión estatal de los países en desarrollo.

2. Los horizontes normativos clásicos de la gestión pública

La comprensión de problemas de gestión de políticas públicas, así como los tipos de soluciones gerenciales y de planificación que se han propuesto respecto de ellos, están íntimamente ligados a las formas en que evolucionaron las ciencias administrativas y gerenciales contemporáneas. El término "gobernanza", a pesar de su inherente polisemia, epitomiza este enfoque contemporáneo (Peters y Pierre, 1998; Kettl, 2002; Lynn, Heinrich y Hill, 2001 y 2002; Subirats, 2010). Se trata de un modo de ver los problemas de gestión que refleja la consolidación de un conjunto de premisas cuyo asentamiento como consenso dominante fue el corolario de debates ideológicos, técnicos y políticos que tuvieron lugar entre los años '70 y los años '90 del siglo pasado. Consideremos al consenso dominante como un conjunto heterodoxo pero relativamente armónico de saberes, supuestos y recomendaciones sobre diseño institucional y estrategias de gestión. Como cualquier "espíritu de época", se aplica en entornos políticos y socioeconómicos diversos, y se refleja en los componentes normativos explícitos o implícitos de los análisis académicos y las recomendaciones técnicas.

La gobernanza se presenta al mismo tiempo como una forma de aludir al "gobierno exitoso", que obtiene resultados objetivamente positivos en la calidad de vida de los ciudadanos y en la autonomía relativa del Estado; al "gobierno de redes", que consigue estos éxitos por medio de la creación de consensos estratégicos, a través de la articulación virtuosa de actores potencialmente concurrentes; y al "buen gobierno", que hace todo esto cumpliendo con reglas normativas y de calidad de la gestión asociadas a los regímenes democráticos.

En efecto, se usa gobernanza como atributo de un gobierno exitoso que logra mejorar los indicadores de calidad de vida de sus ciudadanos, profundiza la legitimidad sistémica resolviendo conflictos, y aumenta los niveles de autonomía relativa del Estado desarrollando capacidades institucionales. Los buenos resultados son el corolario de un gobierno que no confunde la naturaleza de su autoridad, subordinando los objetivos organizacionales al rol de *primus inter pares*, agente central pero no único del sistema político, organismo de dirección y supervisión general, arena de conflictos y ámbito de su resolución por medio de equilibrios que salvaguardan los intereses individuales. Sin embargo, la *performance* y la capacidad institucional no son totalmente suficientes. Por buen gobierno suele entenderse también el cumplimiento de reglas de naturaleza normativa asociadas a poliarquías democráticas fundadas en sistemas de derechos, tales como las libertades civiles y políticas, la vinculación de los servicios públicos con la lógica de derechos ciudadanos, o las formas "republicanas" de transparencia y responsabilidad en la gestión (*accountability*).

Este consenso dominante, que se presenta como fruto de la evolución natural de la ciencia de gobierno hacia la sofisticación y la virtud, es en realidad el resultado de un proceso histórico poco lineal (Bevir, Rhodes y Weller, 2003). Visto en perspectiva, implicó fases de expansión y retracción de los roles de gobierno; etapas de apertura democrática

cruzadas por fuertes restricciones al juego libre de actores; y generalizaciones muy graduales y recientes de la lógica de derechos ciudadanos (Requejo Coll, 2008: 295 y ss.). No es el fin de este trabajo presentar un estudio histórico, pero una aproximación es necesaria para mostrar el carácter relativamente imprevisto y aleatorio de lo que hoy subyace normativamente a nuestra concepción de buen Estado.

La literatura suele aceptar a la década de 1930 como la fase de expansión en complejidad e intensidad de los roles de la burocracia estatal moderna o "weberiana", corolario de la múltiple crisis económico-social de los países centrales luego de la crisis financiera norteamericana de 1929 (Lynn, 2005). La retracción se inició en los años '70, adquirió fuerza en los '80 y cristalizó en los '90 en la revisión, en algunos casos bastante dramática, de las estructuras y procesos característicos del aparato burocrático estatal del siglo XX. En la jerga de políticas públicas se asociaron estas reformas con las perspectivas "gerencialistas" (*managerialism*) y con el rótulo -tan general como impreciso- de "Nueva Gestión Pública" (NGP). Al auge de los '90, bajo el signo político e intelectual del neoconservadurismo y del neoliberalismo, siguió un reflujo gradual y parcial que adquirió fuerza hacia finales de la primera década del siglo XXI, con un retorno selectivo a estrategias de Estado fuerte.

El Estado Weberiano (Lynn, 2006; Olsen, 2008) hundía sus raíces en saberes políticos y organizacionales antiguos, comunes a todas las sociedades que crearon estructuras estatales (Lynn, 2005; Mann, 1986: 105 y ss.). Pero en la Europa de fines del siglo XIX se combinan los desarrollos organizativos del Estado absolutista, las consideraciones republicanas y parlamentarias del siglo XIX que le otorgan el carácter de Estados de derecho políticamente imparciales, y las nociones positivistas que favorecen la aproximación científicista a la gestión de la economía y la población (Lynn, 2006 y Mann, 1993: 44 y ss.). En sus versiones más antiguas, como en el caso del Estado creado a partir de la Francia napoleónica, una jerarquía de expertos nacionales profesionales e imparciales, separados de la política y bajo mecanismos de control, administra verticalmente, por procedimientos estandarizados y archivos detallados de datos empíricos, un territorio homogéneo a través de servicios públicos uniformes. En el Estado del Reino de Prusia, que sería la base organizativa de Alemania, esta estructura "francesa" se optimizaba con mecanismos meritocráticos, funciones detalladas y protocolos legalistas.

Las crisis económicas de los años '30 y las guerras de mediados del siglo XX ampliaron enormemente la dimensión y el alcance del Estado Weberiano en muchas experiencias políticas europeas. A las funciones burocráticas clásicas se suman las funciones de regulación económico-social y las necesidades de la guerra total, que multiplican el tamaño, la complejidad y la importancia política relativa del Estado. En el marco del gobierno de partidos-Estado aparecen, por su parte, los mecanismos de planificación centralizada que alcanzarían picos de intensidad en Alemania y la Unión Soviética, pero que serían también característicos de los Estados de Bienestar de la Europa continental de posguerra.

Las tradiciones de los países del área cultural británica, por su parte, difirieron en muchas de las evoluciones de Europa continental, manteniendo una cierta singularidad, dentro de la identidad general con los demás Estados europeos (Lynn, 2005). Tanto en el Reino Unido como en los EE.UU (aunque por diferentes circunstancias históricas), así como en las herencias institucionales británicas de Australia y Nueva Zelanda o Canadá, la tradición parlamentaria y los diferentes puntos de equilibrios entre poder público y poderes civiles produjeron dinámicas diferentes.

En Gran Bretaña, por razones históricas, el Estado moderno se consolidó como ámbito de coexistencia y coordinación entre poderes centrales, poderes locales y poderes civiles que mantuvieron márgenes importantes de autonomía y control sobre el propio Estado. El resultado fue una homogeneidad, organicidad y primacía relativamente menores de la burocracia estatal nacional. Esto favoreció un gerencialismo particularista y pragmático sobre el "legalismo" uniformizante y procedimental de la dinámica administrativa estatal europea (Lynn, 2006: 62 y ss.).

Las necesidades administrativas del Imperio Británico (hasta la Segunda Guerra Mundial con control efectivo sobre las administraciones coloniales) y del Estado Federal norteamericano dieron origen, sin embargo, a burocracias centrales fuertes, con altos niveles de profesionalización e importantes capacidades administrativas. La crisis de los años '30 en los EE.UU. y las guerras mundiales en el Imperio Británico funcionaron a su vez como aceleradores de la amplitud e importancia de los respectivos *civil services*. No obstante, estas necesidades, así como las de posguerra (los esquemas públicos del *Welfare State* británico o los programas sociales progresivos del *New Deal* o la *Great Society* norteamericanos) fueron canalizadas menos por la autoridad centralizada de los Estados que por agencias estatales con importante autonomía relativa, control parlamentario y orientación tecnocrática a resultados.

3. La "Nueva Gestión Pública" y el fundamentalismo antiestatal

Las crisis económicas y fiscales de los años '70 y '80 producen pérdidas de legitimidad política y operativa, tanto en los Estados Weberianos de Europa Continental como en las Agencias Públicas de los países de tradición anglosajona, aunque en estos últimos la tradición organizacional estaba en mejor posición relativa para adaptarse a las circunstancias. A la acusación de elevados costos y baja efectividad (en el contexto de crisis fiscales graves), se le sumó la pérdida de reputación de la burocracia pública como garante de imparcialidad y *locus* del profesionalismo. El auge ideológico neoconservador se combinó con las perspectivas gerencialistas del neoliberalismo³, plasmándose en un

³ El gerencialismo es un conjunto de puntos de vista y recomendaciones que tienen como principio común el énfasis en la importancia del gerente en el desarrollo y los resultados de una organización. Muchas de estos puntos de vista y recomendaciones tienen origen en las propias crisis organizacionales de las empresas privadas a lo largo de la segunda mitad de los años '70 y la década de 1980 (Drucker, 1974; o Mintzberg, 1990).

abanico de criterios y recetas para reformas administrativas que la mayor parte de la literatura denominó Nueva Gestión Pública (Hood, 1991; Olsen, 2008).

Pese a que la NGP no tenía filiación ideológica lineal en el pensamiento neoconservador, neoclásico o neoliberal (Pollitt y Bouckaert, 2004; Pollitt, 2007), el proceso crítico del rol, del peso relativo y de los patrones organizacionales del Estado moderno alcanzó su pico bajo la hegemonía del pensamiento político neoconservador y del enfoque económico neoclásico desde los años '80. Estos enfoques dieron lugar a un conjunto de consejos de rediseño institucional y operativo con un tono ideológico característico: el Estado había agotado los límites posibles de la racionalidad burocrática clásica, y se había transformado en un obstáculo para el pleno desarrollo de la libertad, identificada con las lógicas institucionales de la democracia política y la economía de mercado. Mientras que su peso relativo ahogaba las fuerzas políticas y económicas de la sociedad, sus resultados operativos eran cada vez menos efectivos y más costosos.

Debía pues revisarse la posición institucional del Estado moderno, propiciando una transición hacia modelos de Estado subsidiario, garante sistémico de última instancia de procesos centrados en los actores privados y asociativos de la "sociedad civil". En términos operativos (Pollitt, 2008: 110), se hacía énfasis en los resultados (como *performance* y como *outputs*); se manifestaba una preferencia por formas organizacionales especializadas, pequeñas, horizontales y simples (a la vez que un rechazo por organizaciones grandes y multifuncionales); se recomendaba sustituir la dinámica de coordinación a través de las relaciones jerárquicas por compromisos entre agencias y oficinas (eventualmente subcontratistas) explicitados en contratos de gestión; se inyectaban mecanismos competitivos inspirados en el mercado para incentivar a las agencias y a sus recursos humanos; se inducía la percepción y el tratamiento del ciudadano como cliente; y se propiciaba la reingeniería de servicios para obtener mejoras de calidad.

El Reino Unido, Nueva Zelanda, y en menor medida Australia y Canadá, son vistos por la literatura como los países donde las reformas inspiradas en la NGP tuvieron mayor intensidad relativa (Pollitt y Bouckaert, 2004). La quintaesencia del reformismo NGP con tono neoconservador provino de las reformas del Estado británico conducidas por el gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990). Característicos de la primera etapa fueron la privatización masiva de empresas productivas y de servicios públicos, la reorganización (fusión y cierre) en gran escala de agencias públicas, la flexibilización laboral del *Civil Service*, y la recentralización de instrumentos de gobierno para forzar la privatización y desregulación de servicios urbanos. Reformas incrementales posteriores introdujeron instrumentos de gobierno por resultados y de control de gastos, así como la obligación de usar mecanismos de mercado en la provisión y compras públicas. Finalmente, un conjunto de tareas públicas hasta entonces llevadas adelante por los Ministerios pasaron a ser el objeto de agencias autónomas vinculadas al Gobierno por acuerdos de resultados o "contratos de gestión", con personal contratado por tiempo determinado y regímenes salariales vinculados a resultados.

Paradójicamente, es un gobierno laborista de Nueva Zelanda (1984-1990) el que encarará un conjunto de reformas que se lanzan en 1986 y continúan hasta 1996, y a los que la literatura suele otorgar el carácter de modelo más técnico, refinado, moderado y menos políticamente polémico de NGP que el británico (Pollitt y Bouckaert, 2004; Duncan y Chapman, 2009). Los aspectos principales de dichas reformas incluyeron la creación de agencias departamentales descentralizadas y autónomas con contratos de gestión quinquenales y acuerdos anuales de resultados; la desagregación de ministerios en agencias autónomas según el principio de separación operativa entre decisión, financiamiento e implementación; la limitación de la duración de los contratos en la alta gerencia pública; la introducción de métodos de contabilidad extendida capaces de medir más adecuadamente los flujos de gastos (*accrual finance* o "devengo"), y posteriormente la adopción de compromisos de disciplina fiscal; la tercerización de tareas y servicios hacia el sector privado y asociativo (*outsourcing*); la rápida privatización de empresas estatales y la autonomización del Banco Central, fijando como su objetivo único el sostén del precio de la moneda nacional.

Las reformas NGP alcanzan también a los EE.UU., aunque de modo menos estructural. El Estado Federal norteamericano ampliado por el *New Deal* de los años '30 y '40 había sido objeto desde fines de la Segunda Guerra Mundial de una sucesión de estrategias parciales de reforma que dejaron como resultado un conjunto complejo y pobremente articulado de capas de estructuras y valores gubernativos que reflejaba las tensiones entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial por el control de las agencias estatales, y la creciente dependencia de las políticas nacionales de una variedad de proveedores e intermediarios privados, asociativos e híbridos (Lynn, 2006: 109). Lo característico de las estrategias NGP de EE.UU. serán las iniciativas pequeñas y graduales (*piecemeal*), centradas en el desarrollo de las estrategias organizacionales provenientes del mundo gerencial (*managerial statecraft*) a partir de experiencias más o menos probadas (*best practices*) aplicadas por el Gobierno Federal y, con velocidades diversas, por los Gobiernos Estadales. Las reformas administrativas que se inician con el gobierno de Ronald Reagan, así, no fueron ni amplias, ni lineales, ni incrementales; y se organizaron alrededor de una "investigación privada del sector público" que redundó en un conjunto de recomendaciones prácticas, presentadas en 1984, para reducir costos, desperdicios y abusos, basadas en los métodos de la empresa privada, entendidos como intrínsecamente superiores (Lynn, 2006: 110).

Recién a principios de los años '90, y en particular durante el gobierno demócrata de William Clinton, se generalizó el imperativo de "reingeniería" de la administración pública, a través de las múltiples iniciativas de reforma bautizadas "*Reinventing Government*" y organizadas por el vicepresidente Al Gore, entre 1993 y 2001 (Osborne y Gaebler, 1992; Frederickson, 1996), con el objeto de controlar el gigantesco déficit fiscal federal de Estados Unidos. Las ideas dominantes en este proceso se alejaban un poco del legado directo neoconservador o neoliberal, y se presentaban como opciones de mejor gobierno, rompiendo parcialmente con el sesgo antiestadista previo, aunque tenían una fuerte impronta de la gestión por resultados y la reingeniería institucional de la NGP.

Detrás del objetivo general explícito (y políticamente muy popular en EE.UU., tanto a la izquierda como a la derecha) de conseguir un gobierno más pequeño, menos costoso y más efectivo, las cuatro líneas de acción fundamentales se podían resumir en (a) "desburocratizar" (*cutting red tape*), por medio de la racionalización presupuestaria, la descentralización de personal, la reorientación de los controles y la transferencia de competencias a gobiernos estatales y locales; (b) "priorizar al cliente", introduciendo mecanismos de mercado en las agencias proveedoras de servicios públicos; (c) "transferir poder a los empleados para mejorar resultados", con estrategias de desconcentración de decisiones, liderazgo y acuerdos estratégicos con los sindicatos del sector público; y (d) "volver a las fuentes" (*cutting back to basics*), eliminando programas y sometiendo a los restantes a reingenierías para reducción de costos y aumentos de productividad (Lynn, 2006: 111). Finalmente, las grandes agencias federales fueron obligadas a formular planes estratégicos con resultados explícitos y costos previsibles, sobre indicadores acordados con organismos dependientes del Poder Legislativo. Esto obligó a aumentar la transparencia y la coordinación interpodere en un grado inédito para los EE.UU.

Los países de Europa continental también experimentaron reformas NGP, aunque en estos casos la lógica dominante fue la de reformas graduales a las estructuras legales de la administración clásica, introduciendo selectivamente elementos gerencialistas y principios de gestión por resultados. El Estado alemán, por ejemplo, introduce reformas operativas en los '80 que simplificaron la administración, obligaron a mejorar la eficiencia en el uso de recursos públicos y produjeron desregulación en áreas selectivas de los servicios públicos. En los '90, el *Neues Steuerungsmodell* ("nuevo modelo de conducción") profundizó la descentralización hacia los *Länder*, mientras que un conjunto de reformas laborales introdujo grados relativamente altos de flexibilidad en el empleo público. En perspectiva comparada, sin embargo, la tradición de flexibilidad negociada en el marco de la ley parece haber privilegiado los ajustes graduales sobre las reformas de fondo (Lynn, 2006: 124).

El Estado francés introduce reformas de desburocratización y descentralización, sobre estructuras de una organización estatal centralizada y poco flexible, en los años del gobierno de François Mitterrand (1981-1995). Entre 1981 y 1984, las competencias concentradas en los prefectos departamentales (autoridades máximas con fuertes poderes relativos, nombradas por el gobierno central, con jurisdicción sobre las divisiones subnacionales) fueron transferidas a gobiernos regionales con *accountability* electoral; y en 2003 se les otorgó a las autoridades locales derecho a reformar sus propias administraciones. En 1989, en el marco del Décimo Plan de gobierno, se introdujeron asimismo reformas de tipo NGP incorporando flexibilizaciones regulatorias y responsabilidad por resultados y, desde 1990 ("*le Renouveau*"), sistemas de medición de calidad de servicios y flexibilizaciones graduales de las regulaciones que enmarcan las carreras profesionales de los recursos humanos de la administración. La transición francesa es parcial pero efectiva, de un Estado monolítico a uno complejo, formado por niveles decisionales con autonomía relativa creciente.

Una forma adicional de introducción de prácticas semejantes entre países se constituyó por la gradual consolidación institucional del conjunto de países que actualmente forman la Unión Europea. Desde el Tratado de Roma (1957), que estableció la unión aduanera conocida como Comunidad Europea, luego extendida por el Tratado de Bruselas (1967) a una construcción institucional común, hasta el Tratado de Maastricht (1993) que la constituye y el Tratado de Lisboa (2009) que la consolida, la Unión ha desarrollado legislación regulatoria común obligatoria para los países miembros en varios ámbitos de política pública. Además de la popularidad relativa de las estrategias NGP que dominaron la entrada de la mayor parte de los países nuevos a la Unión (Randma-Liiv, 2008), el resultado de estos procesos fue la aparición de un nivel administrativo supranacional que establece objetivos y estándares "técnicos" respecto de los cuales las prácticas administrativas nacionales y locales tienen que referirse. Una buena parte de los objetivos y estándares muestra influencia de visiones NGP del "buen gobierno", tales como las regulaciones financieras, las leyes de competencia, la regulación de servicios públicos o la legislación laboral.

4. De reflujos y heterodoxias

Pero ya episódicamente desde fines de los '90, gradualmente en los primeros años del siglo XXI, y con cierta fuerza desde la situación creada por la crisis económica de fines de la década del 2000, muchos de los aspectos característicos de la NGP fueron perdiendo fuerza relativa como referencias de la "buena gestión pública". En parte resistidos política e ideológicamente, en parte sometidos a revisiones críticas que arrojaron conclusiones cautelosas, y en parte víctimas de una reconsideración política e intelectual sobre la importancia estratégica de un Estado fuerte que se hizo manifiesta hacia fines de la primera década del siglo XXI; los supuestos más antiestadistas de la NGP fueron (en general, silenciosamente) abandonando las vidrieras en los supermercados de buenas prácticas.

Este proceso de reflujo o de cambio, a diferencia de los momentos más épicos de la NGP, no tuvo episodios ni casos que se erigieran en modelos, ni está aún sistematizado, por razones lógicas de falta de perspectiva relativa, en la investigación histórica de la administración. Se trata más bien del corolario de una recuperación política y epistemológica del rol del Estado (Skocpol, 1985), combinado con una creciente preocupación por los resultados del "vaciamiento del Estado" (Rhodes, 1994), que en la práctica se traducen en cambios de perspectiva, reformas y ajustes graduales (Olsen, 2005).

Vistos desde la perspectiva clásica de la NGP, estas reformas y ajustes son en muchos casos genuinas contrarreformas, en la medida en que la idea-fuerza de subsidiariedad del Estado le deja lugar a una especie de nueva centralidad de lo público. En primer lugar, el discurso político vuelve a colocar al Estado en el lugar de garante de resultados en las condiciones de vida de la población (seguridad, empleo, servicios), reemplazando el bienestar "sin sujeto" que se desprendía de la fe irrestricta en el

crecimiento económico. Como consecuencia de esto la inversión pública vuelve a ocupar un rol central en la dinámica macroeconómica, sea a través de las holguras fiscales de la última ola de crecimiento económico, o las iniciativas redistributivas y los instrumentos de política económica anticíclica que aparecieron con la crisis financiera de 2008-2009. Finalmente, el Estado vuelve a avanzar en la (re)generación de instrumentos regulatorios que crean condiciones autoritativas para todos los mercados, entre los cuales los más visibles son las restricciones a los mercados y flujos financieros. No hay revolución, pero es claro que una heterodoxia *state-friendly* reemplaza la hostilidad antiestatal de la NGP.

La transición podía verse en el carácter heterodoxo y singular de las reformas de Clinton-Gore, orientadas a mejorar los resultados del Estado, mucho más que a apartarlo del camino (Lynn, 2006), y tomadas como propias por el neoconservadurismo de George W. Bush, cuyas ingentes necesidades políticas y fiscales hicieron probablemente imposible una gestión de inspiración neoliberal. Pero también en las de muchos de los países que habían encabezado la gesta de la NGP, como en el Reino Unido el gobierno de Anthony Blair (1997-2007), por ejemplo, reintroduce descentralización, crea instrumentos de regulación estatal de la competencia, e impone objetivos de mejora de calidad en servicios públicos que favorecen un aumento de la regulación y supervisión estatal.

Nueva Zelanda es otra vez un ejemplo interesante, por la centralidad que ocupaba en la fantasía de muchos entusiastas de la NGP (Bouckaert, 2008). Desde 1996 empezaron a manifestarse descontentos con los altos costos de operación y transacción que implicaba la multiplicación de agencias públicas autónomas; la pérdida de visión de conjunto que acompañaba la debilidad operativa del gobierno central; la pérdida de visión de largo plazo inherente a la operatoria de las agencias autónomas; la preocupante pérdida de responsabilidad y lealtad estatal de los recursos humanos del sector público; y la insuficiencia o inadecuación de los criterios de mercado para la fijación de formas y calidades de los servicios públicos. Los gobiernos posteriores a 1996 (tanto de centroizquierda como de centroderecha) retuvieron los instrumentos de disciplina fiscal y el principio general de Estado subsidiario, pero revisaron el diseño institucional y la dinámica operativa del sector público reformado, con ajustes pragmáticos. Los cambios redujeron el número de agencias autónomas, devolviendo instrumentos de control y direccionamiento al gobierno central; introdujeron elementos de medición de impacto (*outcomes*) respecto de la más limitada medición de resultados (*outputs*) para hacer más estratégicos los contratos de gestión; reestatizaron empresas y revisaron las estrategias de entrega de servicios y atención al público con criterios de "ciudadanización" y ética del servicio público, acompañada por objetivos concretos de calidad (Duncan y Chapman, 2009).

El nuevo consenso dominante, que algunos incluso identifican con un Estado Neo-Weberiano (Pollit y Bouckaert, 2004; Potůček, 2008) o con la propia emergencia y uso de la idea de gobernanza (Frederickson, 2005; Dussauge Laguna, 2009; Greve, 2010) se refleja en estos "reflujos" del neoconservadurismo y del neoliberalismo con rasgos característicos que parecen haber tendido a estandarizarse, del mismo modo que en su

momento los tuvieron la administración weberiana clásica y la NGP. Estos rasgos pueden observarse con facilidad utilizando los tres criterios que sugerimos para entender el uso de la categoría de "gobernanza": el gobierno como modo de obtener resultados, como modo de conducir al sistema político, y como garante normativo de calidad y democracia.

5. En busca del buen Estado

En primer lugar, el Estado pasa a ser otra vez un centro productor de sentido, garante del cumplimiento de metas y regulador de la calidad de resultados, a partir de las decisiones provenientes del sistema político y de la gestión de la información proveniente de sus usinas técnicas. En el centro de la fantasía técnica de la administración se ubica la "gestión por resultados" (*performance management*), orientada al cumplimiento de metas concretas surgidas de procesos de "gestión de la información" (*knowledge management*). Otrora asociada al énfasis NGP por la eficacia y la eficiencia, es una activa protagonista de la nueva heterodoxia, aunque admite ahora diferentes estrategias y lógicas, además de la de la planificación clásica, tolerando los fines flexibles o los equilibrios subóptimos provenientes de la negociación política o la participación ciudadana (Pollitt, 2005b).

Sin embargo, ya no se espera que el Estado produzca los resultados exclusivamente por sí mismo, es decir, a través de la administración directa de servicios o la provisión directa de bienes. El Estado debe interactuar en todos los niveles con actores privados y asociativos que le sirven de apoyos estratégicos y controles de efectividad y transparencia. Reemplazando el fundamentalismo de la NGP alrededor de la subsidiariedad del Estado por el posibilismo pragmático de la nueva heterodoxia, se espera que el Estado encuentre en cada situación el equilibrio más adecuado o políticamente más factible entre público, asociativo y privado. Cobra dimensiones crecientes, en cambio, la discusión acerca de los modos en que el estado *regula* la producción y provisión de bienes y servicios para garantizar su adecuado flujo en cantidad y calidad, *independientemente* del mecanismo concreto de su producción y provisión (Majone, 1997; Jordanà y Levi-Faur, 2004; Gilardi, 2008).

El imperativo de descentralización territorial, por su parte, crece en fuerza y normatividad (Pollitt, 2005). El grado de centralización del buen Estado debe ser el mínimo compatible con la homogeneidad relativa del Estado-nación; y sus competencias se deben coger con los niveles subnacionales y locales de gobierno todo lo posible. Los niveles locales, en particular, son percibidos como las formas más exitosas de hacer más inteligente y responsable al Estado, en la medida en que su proximidad respecto de los ciudadanos facilita la participación, la visibilidad y el control.

La descentralización territorial es acompañada por el método (presentado como novedoso) de la desconcentración de funciones públicas en agencias estatales independientes de los Ministerios, o "agencificación" (Hood, 1991; Talbot et al., 2000). Si las grandes decisiones deben ser llevadas adelante, como de costumbre, por los ministerios/secretarías con jurisdicción sobre grandes ámbitos de problemas; se observa

como apropiada la delegación a través de contratos de gestión, con metas supervisables, en un conjunto de agencias semiautónomas responsables de tareas específicas que cruzan dichos campos, cuyo profesionalismo e imparcialidad es más fácil de obtener que en la "línea ministerial". Este *outsourcing* intraestatal es objeto de un agitado debate que enfrenta a los partidarios de la flexibilidad con los críticos de la pérdida de unidad estratégica del Estado (Ackerman, 2005).

Al interior de las organizaciones, la cuestión de las competencias y las formas del trabajo también reflejan la ola de la NGP y su estabilización o reflujo parcial (Ingraham, 2005). Las estrategias de NGP habían hecho énfasis en la necesidad de aumentar el poder relativo de los decisores (políticos y técnicos), para hacer más sensible a la burocracia estatal a los mandos funcionariales; a reformular las estructuras de contratación y salario, con el objeto de facilitar un disciplinamiento de los agentes públicos respecto de los cuadros gerenciales y de sus metas de gestión; y a descentralizar y particularizar el tipo de empleo necesario para cumplir las tareas estatales, introduciendo heterogeneidad en la estructura clásicamente homogénea de la administración. La vinculación de estos imperativos con los ajustes fiscales y la reducción de empleos y salarios que en general implicaron, convirtieron a las políticas de recursos humanos de la NGP, la "flexibilización laboral", en el peor posible enemigo de los empleados estatales y, en particular, de sus organizaciones sindicales.

El "reflujo" permitió redescubrir el valor de la burocracia como capital humano; recuperó las nociones de profesionalismo técnico imparcial de la administración weberiana clásica como resguardo contra el riesgo de discrecionalidad política y personal de los cuadros de la alta gestión; reorientó la flexibilidad contractual a modalidades de mayor horizontalidad y compromiso organizacional; rediseñó políticas salariales sustituyendo disciplinamiento por incentivos; y reintrodujo la capacitación como mecanismo de optimización del funcionamiento administrativo. Aunque el terreno de los recursos humanos sigue siendo problemático, estos cambios de dirección de la visión normativa facilitaron la desactivación parcial de algunos de sus elementos más conflictivos.

6. A modo de cierre: América Latina, capacidad institucional y voluntad política

La literatura característica en políticas de desarrollo suele insistir en la importancia de contar con un conjunto de aptitudes políticas y organizacionales mínimas para que un Estado cumpla cualquier función. Adicionalmente, se necesita un complejo de aptitudes específicas para que el Estado cumpla con aquellas funciones que hemos caracterizado como propias al "buen gobierno", tal como es presentado por la categoría contemporánea de gobernanza. Esas aptitudes suelen ser interrogadas analíticamente como un problema de desarrollo de capacidades, de "capacidad institucional" o de "capacidad estatal".

Estas categorías tienen usos más normativos, asociados con análisis críticos del desempeño estatal y recomendaciones acerca del tipo de diseños organizacionales y

prácticas institucionales que los Estados deberían desarrollar para obtener resultados en términos de gobernanza (Grindle, 1997; PNUD, 2008; Laking, 2010); y usos más propios de la historia política, abocados generalmente a explicar históricamente los procesos de desarrollo de Estados "capaces", reconstruyendo la especificidad de los factores que contribuyeron a dicho resultado (Mann, 1986 y 1993).

Asumamos, con los supuestos subyacentes a ambas líneas de análisis, que el desarrollo de capacidades, entendido como la puesta en práctica de formas organizacionales como éstas, representaría, en la mayoría de los casos de países en desarrollo, Estados más eficaces, responsables y democráticos. La pregunta de la "gestión del desarrollo" es cómo obtener resultados parecidos a los que, en otras partes, fueron el fruto aleatorio de procesos históricos específicos. ¿Es posible esto? Y si lo es, ¿cuáles son los desafíos más importantes que presentan iniciativas como ésta?

La intención de esta comunicación no es responder a estos interrogantes, que representan probablemente la médula espinal de la discusión contemporánea acerca del desarrollo, pero sí plantear algunas cuestiones que esperamos investigar en mayor profundidad en el futuro. Dar por supuestas las metas y formas del desarrollo, en regímenes democráticos, implica suponer la subsidiariedad de la política en la administración estatal. Esto sólo es posible si la burocracia estatal adquiere un alto nivel de profesionalismo e imparcialidad; si un conjunto clave de políticas públicas (entre las cuales están, por lo menos, las económicas y las sociales) queda aislado y protegido de cambios; y si el sistema político consolida formas de consenso suficientemente extendidas como para restringir la política a una elección de decisores circunstanciales, cuyo margen de variación "soberana" queda limitado.

Si esto no ocurre, la gestión estatal queda atrapada en una suerte de esquizofrenia organizacional. Las grandes metas, los diseños organizacionales y los protocolos formales se ubican en un plano declarativo; mientras que los objetivos concretos, los circuitos decisorios reales y las prácticas efectivas se sitúan a una distancia importante. Como ha señalado la perspectiva institucionalista, es previsible que en organizaciones complejas existan ejes superpuestos de reglas formales e informales que hacen "denso" al mapa de las prácticas políticas reales. Pero la profundización de esta divergencia podría neutralizar el valor de las metas, los diseños y los protocolos de las políticas de desarrollo, reduciéndolos a "discursos sobre el desarrollo": disfraces circunstanciales mezclados con buenos intentos, aplicados aleatoria y superficialmente, incapaces de transformar establemente la realidad material de los ciudadanos de nuestros países.

Buenos Aires, agosto de 2013

Bibliografía

Ackerman, John (2005): "Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion"; *World Bank Social Development Papers* N° 82, Washington.

Alkire, Sabine (2010): "Human Development: Definitions, Critiques and Related Concepts"; *Human Development Reports Research Papers* N° 2010/01; New York, UNDP.

Bevir, Mark; Rhodes, Raw and Weller, (2003): "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective", en *Public Administration* Vol. 81.

Bouckaert, Gert (2008): "Changing Strategies in Public Sector Reform: New Zealand in an international context"; Paper presented at the *XII Annual Conference of the International Research Society for Public Management*, Brisbane.

Cheresky, Isidoro et alrii (2008): *Las capacidades del estado y las demandas ciudadanas: condiciones políticas para la igualdad de derechos*; Buenos Aires, PNUD.

Drucker, Peter (1974): *Management: Tasks, Responsibilities and Practices*; New York, Harper & Row.

Duncan, Grant y Chapman, Jeff (2009): "New Public Management, New Millenium, New Zealand"; paper presented in the *Public Policy Network Conference*; Australian National University, Canberra, January 2009.

Dussauge Laguna, Mauricio (2009): "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades"; en *Gestión y Política Pública* 18:2.

Ferlie, Ewan; Lynn, Laurence Jr. and Pollitt, Christopher: *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.

Frederickson, H. George (1996): "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration"; en *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3.

Frederickson, H. George (2005): "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere"; en Ferlie et alrii.

Gilardi, Fabrizio (2008): *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*; Cheltenham / Northampton, Elgar.

Greve, Carsten: "Whatever Happened to New Public Management?"; Paper presentado en la *Reunión de 2010 de la Danish Political Science Association*, Copenhague.

Grindle, Merilee (editora) (1997): *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*; Cambridge, Harvard University Press.

Hood, Christopher (1991): "A Public Management for All Seasons?"; en *Public Administration*, Vol. 69.

Ingraham, Patricia (2005): "Striving for Balance. Reforms in Human Resources Management"; en Ferlie et alrii.

Jordanà, Jacint y Levi-Faur, David (2004): *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*; Northampton, Edwar Elgar.

Kettl, Donald (2002): *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century*; Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Laking, Rob (2010): *State Performance and Capacity in the Pacific*; Manila, Asian Development Bank.

Lynn, Laurence Jr. (2005): "Public Management: A Concise History of the Field"; en Ferlie et alrii.

Lynn, Laurence Jr. (2006): *Public Management: Old and New*; New York & London, Routledge.

Lynn, Laurence Jr.; Heinrich, Carolyn y Hill, Carolyn (2000): "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects"; en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:2.

Lynn, Laurence Jr.; Heinrich, Carolyn y Hill, Carolyn (2001): *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*; Washington DC, Georgetown University Press.

Lynn, Laurence Jr. (2008): "The Concept of the Neo-Weberian State Confronted by the Multi-Dimensional Concept of Governance"; in *Journal of Public Administration and Policy* 1:2.

Majone, Giandomenico (1997): "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance"; en *Journal of Public Policy*, 17:2.

Mann, Michael (1986): *The Sources of Social Power. Volume I: A history of power from the beginning to AD 1760*; Cambridge University Press.

Mann, Michael (1993): *The Sources of Social Power. Volume II: The rise of classes and nation-states, 1760-1914*; Cambridge University Press.

Martínez Nogueira, Roberto (2002): "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras"; en *Reforma y Democracia* N° 24.

Matus, Carlos (1987): *Política, planificación y gobierno*; Washington, OPS-ILPES.

Mintzberg, Henry (1990): "Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management"; en *Strategic Management Journal* 11:3.

Olsen, Johan (2005): "Maybe It Is Time To Rediscover Bureaucracy"; en *Journal of Public Administration Research and Theory* N° 16.

Olsen, Johan (2008): "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization"; in *Annual Review of Political Science* Vol. 11.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*; Reading, Addison-Wesley.

Peters, Guy y Pierre, John (1998): "Governance without Government? Rethinking Public Administration"; en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8:2.

Pollitt, Christopher (2005): "Decentralization"; en Ferlie et alrii.

Pollitt, Christopher (2005b): "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies"; in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16:1.

Pollitt, Christopher (2007): "The New Public Management: An Overview of its Current Status"; en *Administrație Șie Management Public* 8.

Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*; Oxford University Press.

Potůček, Martin (2008): "The Concept of the Neo-Weberian State Confronted by the Multi-Dimensional Concept of Governance"; in *Journal of Public Administration and Policy* 1:2.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo) (2009): *Desarrollo de capacidades. Texto básico del PNUD*; Nueva York.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo) (2013): *Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*; Nueva York.

Qizilbash, Mozzafar (1996): "Ethical Development"; en *World Development*, 24: 7.

Randma-Liiv, Tina (2008): "New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe"; en *Trans-European Dialogue 1: Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond*; Tallinn.

Requejo Coll, Ferrán (2008): *Las democracias. Democracia antigua. democracia liberal y Estado de Bienestar*; Barcelona, Ariel.

Rhodes, Rod (1994): "The Hollowing Out of the State. The Changing Nature of the Public Service in Britain"; en *The Political Quarterly*, Oxford.

Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*; Buenos Aires, Planeta.

Skocpol, Theda (1985): "Bringing the State back in. Strategies of analysis in Current Research", en Evans, Bill; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (compiladores): *Bringing the State Back in*; Cambridge University Press.

Subirats, Joan (2010): "Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas"; en *Ekonomiaz* N° 74.

Talbot, Colin (2005): "Performace Management"; en Ferlie et alrii.

Talbot, Colin; Pollitt, Christopher; Bathgate, Karen; Caulfield, Janice; Reilly, Adrian y Smullen, Amanda (2000): "The Idea of Agency. Researching the Agencification of the (Public Services) World"; paper presentado en la *American Political Studies Association Conference*, Washington.