

Del Estado del bienestar al ocaso de la Nueva Gestión Pública. La Administración pública postmoderna"

Por

Mariano Baena del Alcázar

SUMARIO.- I. EL OBJETO DE LA PONENCIA Y SU DELIMITACION.- II. LAS CAUSAS DE ADOPCION DE LA NUEVA GERENCIA PUBLICA. 1. El punto de partida. El esquema de la Administración tradicional. 2. El aumento del volumen de la Administración. A) El volumen orgánico. B) Estado administrativo y Estado social de Derecho. 3. La exacerbación de la situación. El insoportable gasto público. III. LA NUEVA GERENCIA PUBLICA. 1. El diagnóstico sobre su necesidad. 2. Las ideas generales. El management. 3. Las realidades concretas. A) El cuadro general. B) Las actuaciones principales. 4. La aceptación y la crítica de la nueva gerencia pública. IV. LAS PROPUESTAS ULTERIORES. 1. El Estado cívico, el nuevo servicio público, el diálogo basado en la ciudadanía. 2. La reconducción a una governance bien entendida. 3. Los obstáculos existentes y los problemas abiertos.

I. EL OBJETO DE LA PONENCIA Y SU DELIMITACION.

Se pretende en esta ponencia volver sobre el tema bien conocido de la Nueva Gerencia Pública desde una visión general, teniendo en cuenta desde luego que lleva prácticamente treinta años intentando imponerse como paradigma dominante. La razón es que en los últimos años (más exactamente en la década actual) ha sido fuertemente discutido y contradicho y, lo que es más importante, se han hecho diversas propuestas para sustituirlo por otros enfoques o paradigmas que merece la pena conocer y estudiar, entre ellos uno que ha alcanzado considerable notoriedad (Bourgon, 2007). Pero para centrar debidamente nuestro tema conviene exponer lo que podríamos llamar sus límites, con objeto de disipar equívocos.

El primero de ellos es que no debe confundirse la teoría con la práctica. Una cosa es que emerjan nuevos modelos y paradigmas, y otra que se estén llevando a la práctica o que se lleven alguna vez, para lo que hay numerosos inconvenientes. Quede claro, pues, que se hablará sobre todo de propuestas teóricas.

Una segunda cuestión consiste en que las nuevas teorías se refieren a un contexto de democracia liberal y sólo son aplicables en él (Bourgon, 2007, Pollit, 2007). Ello se deduce de las mismas características de las propuestas, que parten de un contexto de servicio al ciudadano (Denhardt and Denhardt, 2007), a toda la ciudadanía. Ello no excluye una posible futura aplicación en países donde existe una sociedad tradicional, que convive con otra moderna. Pero debe tratarse de democracias.

Pero hay una tercera delimitación, quizás más difícil de aceptar porque contradice los prejuicios. Se refiere a que las ideas que se expresan en las propuestas no son ideas sobre Administración (Pollit, 2007, comentando a Bourgon). Esta observación es certera y coincide con lo mantenido hace ya tiempo (Baena, 2000) al advertir que son cuestiones diferentes el contexto político y económico en el que actúa la Administración, y a fortiori las ideas que lo inspiran (y de eso se trata ahora), y el modo como se gestionan los recursos disponibles para conseguir los fines políticamente decididos. Las que se refieren a este último extremo son propiamente hablando las ideas sobre Administración, que deben existir y aplicarse siempre, sean muchas o pocas las funciones y tareas realizadas por las Administraciones públicas.

II. LAS CAUSAS DE ADOPCIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA.

1. El punto de partida. El esquema de la Administración tradicional.

Dicho esto debe hacerse un rápido recorrido por la evolución que llevó a la Nueva Gerencia Pública en las sociedades occidentales, pues las causas de su implantación total o parcial no carecen ni mucho menos de interés. A estos efectos, para tenerlo como punto de referencia, puede partirse del esquema de la vieja Administración, de la Administración de la época liberal (siguiendo a Denhardt, 2003), que consiguió con aceptable eficiencia importantes objetivos hasta el aumento masivo de las demandas sociales y de los fines del Estado.

Se trataba de organizaciones jerárquicas públicas, servidas por administradores responsables ante políticos electos. Estos administradores tenían una discrecionalidad limitada y estaban sometidos a la ley. Las tareas a realizar consistían en la prestación directa de servicios públicos por aquellas organizaciones jerarquizadas que eran agencias del gobierno. Estos servicios se prestaban como consecuencia del diseño e implementación de políticas públicas (aunque entonces no se utilizaba esta terminología y se hablaba de las decisiones políticas), funciones éstas en las que eran variables las responsabilidades de los administradores, limitadas en el diseño y mucho mayores en la ejecución. En todo caso, para los administradores públicos los valores esenciales eran la racionalidad y la eficacia.

Los nacionales del país desempeñaban un papel muy destacado como electores, pero respecto a las decisiones públicas tenían uno mucho menor. Se entendía que las organizaciones públicas actúan más eficazmente como sistemas cerrados, por lo que al menos oficialmente no existía participación. Sin perjuicio de su condición de electores, la más exacta calificación de los particulares era la de administrados.

2. El aumento del volumen de la Administración.

El esquema que acaba de presentarse responde en líneas generales a la situación que se daba en los países occidentales entre 1880 y la postguerra de la segunda guerra mundial, aunque en los años treinta del siglo XX se produjeron diversas nacionalizaciones. Pero la situación se modifica entre 1945 y la década de los años ochenta del siglo anterior cuando comienzan a tomar auge las ideas de la Nueva Gerencia Pública, vigentes hasta nuestro siglo XXI. La evolución y las transformaciones de la Administración, que se presentan de inmediato en síntesis, afectan tanto al volumen orgánico como a la actividad de las Administraciones.

A) El volumen orgánico.

Ciertamente es un hecho aceptado de modo pacífico que desde la década 1950-1960 se crean en los países occidentales numerosas agencias y empresas públicas de todas clases (Bourgon, 2007). De este modo, como se ha destacado en ocasiones anteriores (Baena, 2000), las organizaciones por medio de las cuales actúan los Estados son muy variadas, y van desde el núcleo duro de las Administraciones (los Ministerios y las organizaciones integradas en ellos) hasta organizaciones públicas separadas formalmente de aquel núcleo duro y regidas en buena parte de su actividad por el derecho privado (recuérdense los llamados "quangos" de la Administración de la Corona en Inglaterra). Se crearon además (o se calificaron como tales) numerosas empresas públicas, es decir, de capital público pero regidas en toda o en la mayor parte de su actividad por el derecho privado.

Ello dio lugar a un aumento extraordinario del volumen orgánico de las Administraciones públicas occidentales.

B) Estado administrativo y Estado social de Derecho.

Dicho crecimiento no es extraño ya que las tareas de la Administraciones implicaban el ejercicio del poder, pero simultáneamente debían prestar numerosos servicios públicos así como también producir bienes.

Así fue posiblemente porque, como se ha expresado en otro lugar recogiendo el planteamiento del maestro italiano Giannini (Baena, 2000), se pasó del Estado monoclasa al Estado pluriclasa y por ello de prestar servicios a las clases

acomodadas y a los estratos superiores de las clases medias a prestarlos a toda la población. Este paso no pudo darse sino ejerciendo una intervención masiva en la economía y en la sociedad. Al mismo tiempo se dan una emigración masiva del campo a la ciudad, un deterioro ecológico, una transformación de las comunicaciones, y una emergencia de problemas propios de la sociedad de masas. Estamos ante un cambio de mentalidad, al que no es ajeno el desarrollo de los medios de información que da lugar a la existencia de una red planetaria.

A este efecto y en este contexto es decisiva la mutación de puntos de vista que supone el paso del Estado administrativo al Estado social de Derecho. Pues en este último no basta con ofrecer los servicios sin más sino que deben crearse las condiciones imprescindibles para que la generalidad de los ciudadanos pueda acceder a ellos.

Las Administraciones son un instrumento indispensable de la política económica y social y se enfrentan a veces a tareas nuevas y otras a la transformación de las anteriores. No es ocioso recordar cuestiones tan dispares como la renovación de la red de carreteras, y la implantación o ampliación de un sistema de seguridad social que se aspira a que cubra los infortunios de todos o la mayoría de los ciudadanos, en éste como en otros casos atendiendo a las nuevas demandas.

Desde luego en la época de que se habla se produce en distintos sectores la coparticipación limitada de grupos como los sindicatos y los grandes empresarios, aunque no por supuesto de toda la población. Por otra parte el pensamiento administrativo no se centra normalmente en este hecho.

3. La exacerbación de la situación. El insoportable gasto público.

Este que podríamos llamar crecimiento en espiral de la demanda de bienes y servicios se exagera a fines de la década de los años setenta del siglo XX y a comienzos de la década de los años ochenta. No se olvide que entonces aparece o cobra auge un sector cuaternario al que parece imprescindible atender: ordenación del territorio, ecología y medio ambiente, calidad de vida, eliminación de bolsas de pobreza. Pero sobre todo se produce una sobrecarga de la demanda que da lugar a un déficit público (Guerrero, 1999). Ello se debe a la extensión de los servicios a toda la población hasta el punto de que, como se ha recordado en una ocasión anterior (Baena, 2000), el gasto público en los sectores de seguridad social (sobre todo sanidad), educación, pensiones de distinto tipo, y subsidio de desempleo, supone un peso terrible sobre el presupuesto de gastos, peso que es ya prácticamente insoportable.

Sin duda esta es la causa principal de que existiera un terreno abonado para que se acogieran las ideas de la Nueva Gestión Pública.

III. LA NUEVA GERENCIA PUBLICA

1. El diagnostico sobre su necesidad

En esta situación de presiones económicas (gravísimas como acaba de decirse) disminuyen los recursos y aumentan las necesidades (El gobierno del futuro, 2003), y no basta ya suministrar prestaciones del mismo tipo (Ibidem).

Se ha abierto una crisis de identidad de la Administración ante la que parece no haber más solución que el modelo neogerencial (Guerrero, 2004), cuyos defensores entienden que está agotada la naturaleza burocrática de la gestión (Ibidem). Es decir, según las convicciones políticas comunes que se introducen se está en un momento o una época de cambio en la que, dado el cuadro general de la situación, se impone introducir un nuevo paradigma en la gestión de los asuntos públicos. Además los progresos tecnológicos crean nuevas oportunidades y alternativas y el sector público no tiene ya el monopolio de la prestación de servicios, por lo que debe innovarse o morir.

A ello se añade algo destacado por la doctrina de más aguda percepción, la introducción de la Nueva Gestión Pública se debe en parte al acceso a los grupos dirigentes de expertos en economía, que mantienen y priman los valores económicos del mercado y la gestión de negocios (Denhardt and Denhardt, 2003).

Una de las consecuencias de esta situación y estas convicciones fue que para la ciudadanía se produjo una falta de legitimidad de la Administración en un momento en que según los mejores autores los gobiernos están obsoletos (Baena citando a Dror, 2000), falta de legitimidad agravada por cuestiones tan dispares como la pérdida general de valores que repercute en la conducta de los políticos, y una contemplación excesivamente lineal de las políticas públicas que no se presta precisamente a la renovación de los procedimientos de trabajo de los políticos y de los administradores (Baena, 2003).

2. Las ideas generales. El management

De este diagnóstico sobre la situación se deduce como consecuencia la implantación en las democracias liberales, aunque en grado distinto, de las ideas generales de la Nueva Gerencia Publica si bien con peculiaridades en cada uno de los países. Después de una aplicación y vigencia (aunque desiguales) de más de veinte años se trata de ideas bien conocidas (Véase en la doctrina Olías de Lima, coordinadora, 2001, donde se recogen diversos ensayos, unos descriptivos y otros críticos). De todos modos conviene expo-

nerlas como contraste con las nuevas propuestas, siquiera sea con la necesaria brevedad.

Ante todo la Nueva Gerencia Pública supone un cambio de mentalidad, en virtud del cual las ideas y los valores económicos son más importantes que los estrictamente políticos. Como se ha destacado (Guerrero, 2004) para los partidarios de la Nueva Gestión Pública la Administración pública sólo es eficiente cuando es rentable, y las soluciones de los problemas sociales no se obtienen mediante procesos burocráticos sino por medio del mercado. Estaríamos ante lo que se ha llamado un capitalismo democrático.

En la abundantísima bibliografía sobre el tema se entiende que pueden seleccionarse dos planteamientos sobre las ideas generales de la Nueva Gerencia Pública, de los que se obtiene información suficiente. El primero es el de Dror (Baena, 2000 citando a Dror) según el cual estas ideas pueden resumirse así:

- El Estado debe retroceder de los ámbitos sociales porque los valores que interesan en ellos se realizan mejor por el mercado, no siendo necesaria más que una intervención del Estado muy limitada.
- La Administración pública es inferior a la administración privada, sobre todo a la de los negocios.
- Por eso aquella Administración debe ser minimalizada, y lo que reste de ella no debe realizar una actividad administrativa sino de lo que se llama public management.

El autor citado (Dror) añade que la implantación de esta mentalidad estuvo favorecida por fuerzas poderosas.

El planteamiento anterior se refiere a las ideas más generales, que resultan completadas por las que se han expresado sobre los conceptos fundamentales, los que pueden considerarse el caldo fundacional del movimiento, que son (Guerrero, 2004) la preferencia al cliente, la privatización, la orientación al mercado, la competencia, el enfoque empresarial-gerencial, y la gerencia por resultados y objetivos. Partiendo de las mismas concepciones del planteamiento antes expuesto se trata de confiar las responsabilidades sociales al mercado (privatización), y de introducir técnicas gerenciales en la Administración pública.

Dos conceptos básicos resultan fuertemente afectados por estas nuevas ideas, nada menos que los de Administración pública y de ciudadano. Respecto al de Administración, como se ha apuntado, según los puntos de vista generales debe sustituirse por el de public management (manejo público en la traducción mejicana) introduciendo una nueva acepción del mismo. Si la visión tradicional o ancestral del management era la del nexo ente policy (como decisión central de una política pública) y ejecución, ahora se entendía como una disciplina transeconómica opuesta a la Administración pública (Guerrero, 2004).

Según se ha dicho la otra noción a sustituir era la de ciudadano (y a fortiori la de administrado que conlleva la sumisión al poder político y administrativo). Como es sabido a pesar de las propuestas doctrinales estuvo muy extendida la idea de que el destinatario de los servicios debía calificarse como cliente. Noción ésta que se identificaba prácticamente con la de consumidor según las ideas (si no los prejuicios) del mundo de los negocios. Así el ciudadano dejaba (o debía dejar) de ser un usuario y se transformaba en consumidor de servicios, consumista conflictivo en caso de insatisfacción, titular de derechos exigente preocupado porque se respeten, y dispuesto siempre a la comparación con los servicios que presta la competencia (Savary, 2005).

3. Las realidades concretas

A) El cuadro general

Pero la exposición anterior de las ideas generales no permite una valoración ni de lejos completa del vendaval que ha pasado y en buena parte continua pasando sobre el sector público. Un intento de diseño o descripción del cuadro general puede partir de las cuestiones siguientes, que en modo alguno son ajenas unas a otras

- la reducción del gasto público, cuya necesidad como se ha visto está en el origen de la aceptación del nuevo movimiento
- la disminución del volumen orgánico del Estado
- la implantación en este Estado disminuido de aspectos de la gestión de la empresa privada.

Se entiende desde luego que una vez conseguidos los dos últimos objetivos se reducirá el gasto público y en cuanto a la disminución del volumen orgánico del Estado da lugar a la privatización, una de las actuaciones principales a que se aludirá después.

Por ello, sin perjuicio de volver sobre los demás temas debe mencionarse la implantación de la gestión propia de la empresa privada, en buena medida conectada con el trato al cliente. Sobre todo se trata de la investigación de la clientela, el diferente trato a la misma y el servicio a los clientes, que son rasgos o aspectos propios de la gestión de la empresa según se ha considerado (Baena, 2000). En ello ha insistido uno de los teóricos que han formulado nuevas propuestas (Denhardt and Denhardt, 2003), presentando como propósitos u objetivos centrales de la Nueva Gestión Pública

- como obtener más servicios con los mismos o menos recursos
- utilizar incentivos y estrategias del mercado para cambiar los métodos de dirección y control
- conseguir que los ciudadanos (clientes) puedan elegir entre

servicios y se les trate con más atención

- distinguir entre el papel de la Administración de comprado de servicios (contratista) y el de prestador de servicios
- centrarse en los resultados y los impactos y no en las estructuras

Como puede verse, enunciando la cuestión en términos generales se trataba, no sólo de introducir en la Administración los criterios y técnicas de la empresa privada, sino de un cambio de clima, por lo que las unidades orgánicas del sector público debían actuar “como si fueran” empresas privadas. De forma sin duda acertada se ha expresado esto por Koenig (citado por Baena, 2000) quien destaca que si bien siguen existiendo el subsistema institucional y el económico que son diferentes, y se ejercen actuaciones de soberanía al mismo tiempo que se prestan servicios, las muy numerosas unidades del sector público deben realizar su gestión como si fueran empresas, creándose si es necesario un clima virtual.

B) Las actuaciones principales

Pero las grandes ideas son sobre todo la reducción del gasto público y la disminución del volumen orgánico del Estado, así como de su actividad. Estas ideas, sobre todo la segunda, continúan teniendo buena parte de su vigencia, a pesar de que la Nueva Gerencia Pública lleva aplicándose en muchos países, aunque sea parcialmente, hace más de veinte años. Así uno de los autores más caracterizados de la doctrina (Timsit, 2006) ha recordado recientemente que el debate sobre la reducción del ámbito de actuación del Estado es no sólo dominante sino relevante.

En cuanto a la disminución o reducción citadas el concepto clave es el de **privatización**, si bien el término está lejos de ser claro y unívoco. Una idea inicial puede formularse con cierta nitidez, pero se han producido frecuentes deformaciones del concepto y extensiones de su significado que también hay que examinar.

Inicialmente puede entenderse la privatización como el traspaso desde el sector público a la empresa privada de la propiedad de empresas (y en su caso de instalaciones) y de la titularidad de la actividad, que se gestionará en derecho privado y según los procedimientos de la empresa privada. Por emplear una expresión certera (Guerrero, 2004) consiste en la segregación de funciones del Estado que pasan al mercado, siendo ésta la llamada “exprivatización”.

Pero no ha sido raro que en ciertos países, por ejemplo en España, se hayan llamado privatizaciones a operaciones diferentes. Dos ejemplos son particularmente relevantes. El primero es el de los casos en los cuales se llama privatización a lo que en realidad es sólo un cambio de régimen jurídico. Una unidad del sector público que se regía en todo o en parte por el derecho público

pasa a regirse por el derecho privado, pero la propiedad y con ella la posibilidad de adoptar decisiones siguen siendo públicas. El segundo supuesto se da cuando existía una empresa pública y se transforma en una sociedad privada por acciones que se ponen a la venta, pero la operación se hace de modo tal que se procura que el accionariado esté fraccionado y la entidad del sector público conserva parte de las acciones, parte aunque sea pequeña suficiente para controlar las decisiones. En uno y otro caso no se trata de privatizaciones propiamente dichas, aunque de alguna manera se propicia el uso del derecho privado y de las pautas de actuación propias de la empresa privada.

Otras prácticas y actuaciones tienen la misma finalidad de que actúe libremente la empresa privada según sus criterios y procedimientos, pero no son privatizaciones ni se pretende que lo sean. Entre ellas pueden destacarse la desregulación y la externalización de funciones y servicios.

Existe propiamente la **desregulación** cuando ciertas actividades estaban cuidadosamente reglamentadas, de modo que la Administración ejercía numerosos controles y debía otorgar múltiples autorizaciones para las actividades de las empresas, y se deroga la reglamentación y se suprimen los controles dejando en libertad a la empresa frente al mercado. No es raro sin embargo que, incluso después de derogarse aquella reglamentación estricta, se conserve algún control para asegurar el cumplimiento de unas condiciones generales. En cambio la **externalización de servicios**, aplicada frecuentemente en España tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, supone que determinada entidad o unidad del sector público conserva íntegramente la titularidad de una actividad que venía ejerciendo, pero tenga o no medios propios contrata con una entidad privada la realización de esa actividad. Jurídicamente se considera realizada por el sector público, pero de hecho la hace la empresa privada y los expertos y agentes de la Administración son desplazados.

Pero no acaban aquí las posibilidades de poner en práctica una privatización o una idea conexas. Se ha señalado con acierto (Guerrero, 2004) que hay también una privatización interna del sector público, que continúa teniendo este carácter. Se trata de la que llama el autor citado **endoprivatización**, que es el establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas y agencias gubernamentales, que deben procurar la ganancia y el lucro y que actúan desarrollando un individualismo egoísta que ninguna relación tiene con el espíritu solidario de lo público. No siempre se consigue crear aquellos mercados interiores, pero de todas formas se actúa como si se consiguiera y de ahí la existencia del clima virtual antes mencionado.

Por otra parte los cambios tecnológicos propician la conversión en empresas competitivas de los antiguos monopolios, llevándose a cabo la competitividad tanto con las empresas privadas existentes como con entes del sector público (Savary, 2005).

Desde luego la situación es diferente y discontinua de un país a otro, pudiendo haber sucedido que se hayan aplicado las medidas anteriores en todo o

en parte, y en unos sectores económicos pero no en otros, no siendo raro que la privatización haya afectado a los sectores clave. Pero los límites y el propósito de este trabajo desaconsejan las descripciones y visiones empíricas. Basta a nuestro propósito saber que el paradigma de la Nueva Gestión Pública ha sido ampliamente aceptado, aunque como se verá de inmediato no se haya aplicado a todas las actividades estatales.

4. La aceptación y la crítica de la Nueva Gerencia Pública

Pues en efecto, una cosa es que las ideas de la Nueva Gerencia Pública hayan tenido amplia difusión y aceptación y se hayan utilizado como respuesta a la crisis presupuestaria y financiera, y otra muy distinta que hayan sido sustituidos el Estado y la Administración tradicionales. Pasados los primeros años de difusión y vigencia de las nuevas ideas se ha destacado con acierto que no han llegado a desplazar completamente a los esquemas tradicionales. Contra lo que se afirmaba no parece que estén agotadas las posibilidades de la gestión burocrática.

Así ya se ha visto que junto al subsistema económico sigue existiendo el subsistema institucional, y se ha recordado (Guerrero, 2004) que tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido continua predominando el paradigma de las Administraciones Públicas. Las reformas llevadas a cabo en el primero de estos dos países demostraron que la Nueva Gerencia Pública no puede aplicarse ni a la organización política ni a los organismos reguladores. En realidad, en los Estados Unidos no se intentó abolir el Estado sino acomodar en su seno la Nueva Gestión Pública, procurando llevar a la práctica una especie de utopía (Guerrero, *ibidem*). Lo mismo ha sucedido en Europa, por lo que se ha podido afirmar (Timsit, 2006) que en ninguna parte de Europa el discurso sobre el fin del Estado puede considerarse ya como un reflejo de la realidad.

Hay que contestar, por tanto, negativamente a la cuestión de si la Nueva Gerencia Pública tiene ya el carácter de un verdadero paradigma. Ello concuerda con el hecho de que, si bien la doctrina más ecuánime ha reconocido ciertos logros consecuencia de la aplicación de sus ideas, como los de centrar la prestación de los servicios sobre las aspiraciones de los ciudadanos, utilizar juiciosamente el dinero de los contribuyentes, y procurar que los agentes públicos actúen de forma más flexible, hechos que no pueden negarse ni aun instalados en una perspectiva crítica, la verdad es que han llovido las censuras doctrinales a las ideas y a las realidades de la Nueva Gestión Pública.

La crítica, de la que se presenta un apretado resumen, ha afectado a los aspectos más variados, desde conceptos operativos a cuestiones políticas, pasando por los principios y la conducta, tanto organizativa como de los individuos. Así ha podido afirmarse que la idea de cliente es tan imprecisa como la de empresario (Guerrero, 2004), y que el management público carece de lógica propia (Baena, 2000) en cuanto empieza a ser estrictamente público. Respecto a

los principios se ha dicho acertadamente (Guerrero, 2004) que el principio que rige en el Estado y la Administración es el poder mientras que la empresa se rige por el de lucro. En cuanto a la conducta verdaderos maestros han rechazado los prejuicios y puntos de partida de la Nueva Gestión Pública. Respecto a la conducta organizativa se ha dicho que la guía de los motivos que se tienen en la propia del sector público es la identificación colectiva y no el auto interés económico. Por ello los argumentos vinculados al ánimo de lucro (productividad, eficiencia) son falsos en el sentido de que no son la clave explicativa (Simon, citado por Guerrero, 2004). Además un autor sobre cuya teoría deberemos volver ha recordado cosa tan conocida como que no siempre se actúa de forma interesada para maximizar utilidades (Denhardt y Denhardt, 2003), afirmación sin duda aplicable a la conducta individual.

Para los críticos de la Nueva Gestión Pública ésta se basa en una mala proposición de valor (Bourgon, 2007), y en ella se han descuidado valores como la responsabilidad y la moralidad, para primar la rentabilidad y la eficiencia que no son siempre los más valiosos (Denhardt y Denhardt, 2004; Timsit, 2006). La crítica ha sido particularmente dura cuando ha versado sobre las características de las empresas, que se quiere sean imitadas por el sector público, o bien cuando se ha referido a las consecuencias de la aplicación en los países en vías de desarrollo de lo que se pretendía fuera un nuevo paradigma.

Respecto al primer punto frente a los que cantan las excelencias del mercado se ha dicho que la empresa privada trabaja en un contexto, no sólo altamente mutable, paradójico y ambiguo, sino además muy competitivo y potencialmente desastroso para su propia existencia. Tal es su escenario actual, aquel cuyas soluciones a los problemas se han presentado como tan exitosas que se han sugerido como aplicables a las Administraciones Públicas (Guerrero, 2004); y no ha faltado quien recuerde que el gobierno de las empresas tiene un culto desenfrenado a la producción de lucro financiero, incluso en perjuicio de los accionistas (Savary, 2005).

Pero los aspectos peores han derivado de la aplicación de la Nueva Gerencia Pública a los países en desarrollo, aplicación que ha contribuido a su deterioro. Pues actuar pura y simplemente según criterios de mercado en situaciones y contextos muy distintos de los propios de las democracias occidentales ha producido auténticos efectos destructivos de las condiciones de vida de los ciudadanos más pobres, a los que sería un sarcasmo llamar clientes. En estos países las funciones del Estado son irremplazables, sobre todo en la regulación y en la prestación de servicios no siempre o no necesariamente con ánimo de lucro (Dror, citado por Baena, 2000).

La Nueva Gestión Pública, a la que debemos decir adiós como supuesto paradigma salvador, nunca debió aplicarse más que a lo sumo en las democracias económicamente desarrolladas. Como veremos, lo mismo sucede con las nuevas teorías recientemente propuestas.

IV. LAS PROPUESTAS ULTERIORES

1. El Estado cívico, el nuevo servicio público, el diálogo político basado en la ciudadanía.

Pero como se ha dicho al comienzo de este trabajo, toda vez que no pueden aceptarse las ideas y los valores de la Nueva Gestión Pública, tan alabados y también tan criticados, lo importante es ahora considerar las nuevas propuestas. Así se hará refiriéndose a las ideas de Omar Guerrero (Guerrero, 1999), y presentando los modelos propuestos por Denhardt (Denhardt y Denhardt, 2005) y Jocelyne Bourgon (Bourgon, 2007). Fácilmente se advertirá que las ideas de estos autores no son muy distintas y tienen muchos puntos y aspectos comunes.

Ya de entrada ha de tenerse en cuenta que Omar Guerrero (Guerrero, 1999) denomina su propuesta el Estado cívico, con lo que se apunta directamente a la ciudadanía. Para el autor citado el corazón de la política y la “policy” democráticas es el gobierno por discusión, y nada más natural sino que el éxito o el fracaso deriven de él (Guerrero, *ibidem*). Pero centrarse en el diálogo y la discusión requiere que el Estado cívico refleje el desarrollo de una cultura ciudadana participante, cuyo núcleo central es la educación cívica. Esta cultura no es sólo la del ciudadano sino también la del Estado culto, que debe tener una organización dotada de cultura cívica que concilie tradición e innovación. En resumen, el tránsito es del Estado administrativo al Estado gerencial y de éste al Estado cívico (Guerrero, 1999).

Cronológicamente es posterior la propuesta de Denhardt (Denhardt y Denhardt, 2007), que hace una comparación con la Administración tradicional y con la Nueva Gestión Pública. Para el autor citado la Administración postmoderna debe prestar un nuevo servicio público que contribuya a una vida mejor para todos, y el modelo propuesto se llama precisamente así: el nuevo servicio público.

En la propuesta no se habla ya de clientes sino de ciudadanos, y el interés público es el resultado de un diálogo sobre valores compartidos, los cuales se crean como consecuencia de una intermediación de intereses entre ciudadanos y grupos de la comunidad. Para ello es necesario crear coaliciones de agencias públicas y privadas y éste es el papel del Gobierno, y éstos los mecanismos para alcanzar los objetivos de las políticas públicas. Las estructuras deben ser colaborativas con un liderazgo compartido interna y externamente, y su comportamiento o el de sus agentes debe ser estratégico y aplicar criterios múltiples de racionalidad (política, económica, organizativa).

También ha de ser múltiple la aproximación a la responsabilidad, pues supone tener en cuenta el cumplimiento de la ley, los valores de la co-

munidad, los estándares profesionales, y los intereses de los ciudadanos. Esta responsabilidad debe afrontarse al adoptar decisiones, que han de ser discrecionales pero con una discrecionalidad limitada y responsable. La motivación y el fin de esta conducta, que coinciden plenamente, son la prestación de servicios públicos y no la orientación en sentido distinto al de los valores sociales que venían existiendo. En esta prestación de servicios públicos hay que atender y valorar sobre todo a las personas y no a la productividad.

En buena medida estas ideas se comparten en la última propuesta a considerar, la de Jocelyne Bourgon, en la Conferencia Braibant 2007 del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Bourgon, 2007).

La exposición de la teoría va precedida de una ponderación del interés de las políticas públicas, resultado de un proceso de interacciones cada vez más complejo, que son fundamentales para el bien del país y de sus ciudadanos. Se alude a esta propuesta denominándola “el diálogo basado en la ciudadanía”. Por cierto que la autora otorga notable atención al papel de los administradores públicos (ni amos ni mercenarios), pronunciándose de forma particularmente acertada (así debo pensarlo puesto que coincide con mi obra, Baena, 2000).

Los componentes de la nueva teoría consisten en

- la ciudadanía
- el interés público
- las políticas públicas
- el proceso de interacciones que suponen

La ciudadanía es verdaderamente un concepto clave. Se parte de que tiene muchas acepciones (no sólo electores, clientes o mandatarios) y dimensiones, y es un concepto integrante o integrador. Los ciudadanos son personas políticas, miembros de una comunidad social, con derechos y responsabilidades. Importante tarea de los Estados es promover la ciudadanía, ya que se afirma que en los próximos veinte años las democracias desarrolladas buscarán o procurarán una ciudadanía en virtud de la cual los individuos hagan la paz con el “sujeto económico”, y colaboren con unas instituciones públicas eficaces, con los frenos y contrapesos apropiados.

En cuanto al interés público, tras exponer diversas aproximaciones, en la propuesta de que se viene hablando la autora parece inclinarse por la que lo considera resultado de un debate estratégico para llegar a un consenso sobre el valor público.

Por lo que se refiere a las políticas públicas se insiste (pues ya se había dicho desde el planteamiento inicial) en que son el resultado de un proceso de interacciones cada vez más complejo. La formulación de opciones estratégicas y el cambio de sentido y contenido de la ejecución de las políticas constituyen cuestiones decisivas. A su vez son puntos básicos de la propuesta los de que se debe ir de la separación a la integración en la implementación de las políticas; de la mera conformidad a la valoración de los

resultados y del cumplimiento de la ley; de la discrecionalidad a la responsabilidad; de una ciudadanía pasiva sin ingerencia en las políticas públicas, a otra que ejerza una participación que dé lugar a una auténtica coproducción de aquellas políticas.

Citando literalmente a la autora ha llegado el momento de conciliar la libertad en la esfera privada y el debate colectivo sobre los valores colectivos en la esfera pública. Todo lo que ha pasado hasta ahora formaba parte de un proceso de aprendizaje. Todo lo que nos espera formará parte de un proceso de descubrimiento, pues nuestro deseo de una mejor *governance* es infinito (Bourgon, 2007 in fine).

2. La reconducción a una *governance* bien entendida.

Parece claro que estas propuestas reconducen al problema de la *governance*, si bien ampliando la perspectiva desde la que debe ser contemplada. Desde luego los propios autores no son ajenos a esta idea. Acaba de verse que Bourgon vincula su teoría a una mejor *governance*. Omar Guerrero se plantea el problema de la gobernabilidad (Guerrero, 1999). Por su parte Denhardt entiende que la configuración de unos nuevos servicios públicos es un requisito decisivo de la *governance* (Denhardt y Denhardt, 2005). Además otro autor, que parte de la idea del Estado estratégico, se refiere a la gobernabilidad compartida (Timsit, 2006).

En realidad, como se ha apuntado, estamos ante la *governance* bien entendida pero notablemente ampliada. En otro lugar (Baena, 2000) se ha mantenido que la *governance* debe situarse ante la contemplación de la realidad social como un complejo de subsistemas que se relacionan, y se ha dicho que consiste en la aptitud o capacidad, no sólo de adoptar decisiones políticas y ejecutarlas, sino también de manejar de forma coordinada las interacciones entre subsistemas, tanto sociales como políticos. Es decir, en esta visión anterior la *governance* se consideraba sólo desde la perspectiva del gobierno. Las nuevas propuestas incluyen la *governance*, pero además consideran lo que es por así decirlo la otra cara de la moneda, el conjunto de sistemas y subsistemas a coordinar entre los que existe una interacción cada vez mayor. Lo que se reclama es una reconstrucción del tejido social (Timsit, 2007), que requiere ajustar el poder de las asociaciones, de la sociedad civil, y de los grupos de ciudadanos de diferentes formas.

Ello haría posible la reivindicación de un estatuto de la voluntad general superior al del mercado (Savary, 2005). Sólo una vez logrado esto se estaría ante un Estado cívico, en el que las decisiones se tomarían tras un diálogo basado en la ciudadanía, prestándose así nuevos servicios públicos.

3. Los obstáculos existentes y los problemas abiertos.

Si se llegara a una situación en la que no sólo hubiera un estatuto de la acción pública (Savary, 2005) y de su capacidad de control de la esfera económica privada, sino que además se hubiera producido una reconstrucción del tejido social, y existieran ciudadanos activos y grupos fuertes de ciudadanos, no cabe duda de que habría buenas razones para estar satisfecho de la Administración pública postmoderna que actuase según los criterios propios de la governance. Pero, sin perjuicio de la adhesión a las propuestas, una reflexión científica debe aludir además a los obstáculos existentes y a los problemas abiertos.

Si se comienza por estos últimos debe recordarse lo siguiente. Se ha destacado que no sólo se trata de ese gobierno basado en el diálogo ciudadano y la Administración pública postmoderna. Los Estados actuales tienen tareas más exigentes e imperiosas todavía, las de dominar potencias y amenazas como

- la potencia de las ideologías y de los extremismos, entre ellos los religiosos
- la potencia de fuerzas ocultas, como las redes de la droga y la mafia
- los peligros de resultados inesperados y fantásticos de la investigación, desde la manipulación genética hasta los medios de destrucción masiva
- la actuación de las multinacionales en países del tercer mundo o en vías de desarrollo, pues entiendo que así debe interpretarse la alusión a fuerzas económicas poderosas que pretenden que se les deje actuar en “un gallinero libre” (Pochard, 2007).

Se considera sin embargo que destacar que existen otros problemas no es una objeción que desvirtúe completamente las propuestas. Es cierto que deben preverse y abordarse esos problemas, pero los citados, como otros problemas políticos y sociales, deberían resolverse (esto sería lo ideal) por una Administración postmoderna tras un diálogo basado en la ciudadanía.

De mucha más envergadura parecen los obstáculos existentes, que afectan tanto a la ciudadanía como a los dirigentes políticos. En cuanto a la ciudadanía ciertamente no hay que mantener una idea romántica del ciudadano, que no está interesado siempre en colaborar y participar (Pollit, 2007). Pero sobre todo está lejos de ser fácil la reconstrucción de un tejido social, tarea por otra parte muy distinta según los países y las culturas. Falta por saber cual sería la actitud de una ciudadanía que tantas veces contempla como deslegitimada y corrupta a la Administración si es requerida para participar activamente en el diálogo ciudadano.

Por lo que se refiere a los dirigentes políticos las propuestas suponen una actuación en la cual se mantenga continuamente el diálogo con la ciudadanía y además se hagan frecuentes consultas, con ocasión de cada política

pública. Ello de modo franco y sincero, abriendo el diálogo con los ciudadanos y con las entidades y organizaciones interesadas. Pero, aunque quizás no siempre es así, ello supone desarraigar un viejo hábito y acercarse a una democracia directa o semi-directa cuando se acostumbraba a contar con el ciudadano sólo con ocasión de las elecciones. Aun dejando aparte que las clases políticas de las democracias liberales no están en su momento de mayor prestigio, se entiende que si se muestra algún escepticismo sobre ese cambio de conducta de las clases políticas ello no merecería mayores reproches.

Deben retenerse las propuestas, que son atractivas como prospectiva y como ideal. Pero procuremos navegar hacia ellas sin perder de vista la realidad.

BIBLIOGRAFIA

- El gobierno del futuro, Coloquio de la OCDE, París, septiembre 1999, trad. esp., Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2003.
- BAENA, Curso de Ciencia de la Administración, I, 4ª edición reformada, Editorial Tecnos, Madrid, 2000.
- BOURGON, Jocelyne, Un gouvernement flexible, responsable et respecté. Vers une « nouvelle » théorie de l'Administration publique, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelles, vol. 73, nº1, mars 2007, pág. 7 et ss.
- DENHARDT and DENHARDT, *The new Public Service. Serving, not Steering*, M.E. Sharpe Inc, Nueva York-Londres, 2003.
- GUERRERO, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
- GUERRERO, Omar, *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, Editorial Fontanara, México, 2004.
- OLÍAS DE LIMA coordinadora, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.
- POCHARD, Comentario a la Conferencia Braibant de Jocelyne BOURGON, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelles, vol. 73, nº 1, mars 2007, pág. 29 y ss.
- POLLIT, Comentario a la Conferencia Braibant de Jocelyne BOURGON, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Bruxelles, vol 73, nº 1, mars 2007, pág. 39 y ss.
- SAVARY, L' Europe, va-t-elle demanteller les services publics ?, Editions de l'Aube, París, 2005.
- TIMSIT, ¿El nuevo retorno del Estado ?. Reflexiones sobre la experiencia francesa, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, edición española, vol. 72, nº 4, diciembre 2006, pág. 605 y ss.

NOTICIA BIOGRAFICA

Mariano Baena del Alcazar, de 70 años de edad, ha ejercido diversos cargos en la Administración española, entre ellos el de Presidente del INAP. Es además Catedrático de Universidad y Magistrado del Tribunal Supremo, en ambos casos en situación de retiro o jubilación por edad. Actualmente es Vicepresidente de la Junta Electoral Central.

Inicialmente Catedrático de derecho administrativo, se ha dedicado después a la Ciencia de la Administración, intentando que arraigue en España. Sobre ella versan la mayor parte de sus obras publicadas después de 1980.