

Reseña

.....
B. Guy Peters y Jon Pierre, *The New Public Administration: Debates and Dilemmas*, Londres, SAGE Publications, 2018, 192 pp.

Manlio F. Castillo Salas, Centro de Investigación y Docencia Económicas

Por su naturaleza dual, de disciplina académica con orientación práctica, la Administración Pública (AP) se encuentra en una constante discusión en torno a sus premisas normativas y a la forma en que éstas se relacionan con la realidad empírica. De la misma manera que la Nueva Gestión Pública (NGP) pareció desplazar los viejos valores de la AP “tradicional”, hoy, el llamado *neoweberianismo* o *post-New Public Management* cuestiona la filosofía gerencial de la NGP e intenta empatarla con la recuperación de los valores weberianos sobre el servicio público.

Es en este contexto en el que Guy Peters y Jon Pierre presentan su libro *The New Public Administration*. En sus once capítulos, los autores plantean los debates y dilemas normativos y empíricos centrales de la AP, los cuales ocurren en una realidad en la que se mezclan los valores tradicionales de la disciplina con los principios y las prácticas heredados de la NGP.

Los dos primeros capítulos son centrales para comprender el desarrollo posterior de la obra. El primero, “Public Administration in Democratic Governance” es, sobre todo, un recordatorio de que la AP no es sólo una disciplina académica o un campo profesional, sino que constituye también un vínculo entre el Estado y la sociedad y, como tal, es esencial para la consolidación y el desarrollo de la democracia. En esta relación, señalan los autores, es impensable un gobierno democrático sin una administración pública profesional, y la calidad del sistema

administrativo público dice mucho de la calidad de la democracia. Paradójicamente, la AP sigue siendo, como disciplina de estudio y como profesión, seriamente incomprendida por el público y, a veces, por los propios gobiernos.

Después de que el movimiento de la NGP llevó a enfatizar los aspectos técnicos del quehacer administrativo para la provisión eficiente de servicios públicos, Peters y Pierre proponen la recuperación del vínculo esencial entre administración pública y democracia, tanto en la relación entre los actores políticos y el sector público como en el papel general que la burocracia juega dentro del gobierno. A veces como jugadores del mismo equipo que los políticos, y otras tantas como sus contrarios, los administradores públicos deben contribuir a ser una interfaz de cambio en la relación entre los ciudadanos y el gobierno, sobre todo si se toma en cuenta que son los funcionarios los que, en la interacción cotidiana con los ciudadanos, moldean las percepciones y la confianza del público en las instituciones.

En el segundo capítulo, “Management and Administration”, se explora el legado de la NGP. Peters y Pierre renuncian a revivir el debate sobre si la gestión ha sustituido a la administración. Por el contrario, consideran que la gestión se encuentra dentro de la administración, y que lo que vemos actualmente es una convergencia de ambas filosofías, en lo que denominan neoweberianismo o *post-New Public Management*. Mientras la AP se asocia con el cumplimiento del orden legal, la relación con la política, la comunicación con los ciudadanos y la rendición de cuentas, la NGP se relaciona con la eficiencia, la asignación de recursos y la evaluación del desempeño.

El reto está en conciliar ambas visiones y objetivos, y en rescatar lo mejor de cada una. La tarea es difícil, puesto que hay valores en cada corriente que pueden resultar contradictorios y llevar, por ejemplo, a dificultades de coordinación y procesos lentos de toma de decisiones. No obstante, y sin dejar de reconocer las ventajas de permitir que “los gestores gestionen”, los autores parecen sugerir la reinterpretación de los valores de la gestión pública a través de los lentes de la vieja AP, con el fin de armonizar eficiencia, democracia y control político. Su “nueva administración pública” (NAP) es una que persigue los objetivos de la gestión, pero a través de organizaciones incrustadas en la gobernanza democrática.

Los planteamientos de estos primeros capítulos —es decir, el vínculo entre administración y democracia, y la tensión entre los valores de la AP y la NGP— se encuentran en el fondo de los dilemas que se exponen en los ocho capítulos siguientes. Peters y Pierre hacen un recuento de las principales discusiones relevantes hoy en el campo de la AP. Su propósito es propiciar reflexiones sobre el presente y el futuro de la disciplina, más que proporcionar respuestas definitivas.

Los primeros dilemas son acerca del papel de los funcionarios públicos (capítulo 3: “Bureaucrats versus Service Providers”). En su modelo de trabajo y organización perdura la visión weberiana de aplicar principios legales generales a casos particulares, como la de proveer servicios al público. Por un lado, se encuentra la necesidad de disminuir la discrecionalidad al aumentar el control sobre la burocracia (lo que puede ralentizar los procesos administrativos) y, por otro, la demanda de gestionar eficazmente los servicios públicos. Encontrar el balance adecuado entre ambos aspectos es el primer reto de la NAP.

Por otra parte, si en una democracia se asume que los empleados públicos deben representar a la sociedad tanto como sea posible, la cuestión es cómo conciliar tal representatividad con la preparación y la experiencia que exige el desempeño profesional de las tareas gubernamentales. Un caso semejante es el de las motivaciones de los funcionarios. Los autores describen varias razones por las que las personas deciden incorporarse al servicio público, pese a que éste conlleva altas responsabilidades, tareas complicadas y compensaciones más bien bajas. Explican que puede haber un interés por pertenecer a ciertas organizaciones (incentivos solidarios), o por cumplir metas a través de determinadas organizaciones (incentivos de propósito), o atracción por participar en la provisión de servicios públicos (motivación del sector público). Sin embargo, por nobles que sean, las motivaciones no son suficientes; una adecuada gestión requiere también habilidades técnicas, por lo que se hace necesaria la búsqueda de equilibrio entre ambos elementos.

Por último, la NAP debe hacerse cargo de que existen otras formas de empleo público, como la contratación indirecta a través de agentes privados o el patronazgo. Este último, en particular, debe verse como un hecho, más que como una simple patología: con frecuencia, los actores políticos contratan a sus leales, no sólo por compromisos partidarios o de grupo, sino para asegurarse de que sus programas se llevarán a cabo de acuerdo con la agenda que propusieron a sus electores y a lo que consideran correcto. En estos casos, se vuelve necesario buscar mecanismos innovadores de control y rendición de cuentas.

El capítulo 4 “Neutrality versus Responsiveness” pone en la balanza la neutralidad de la burocracia contra su capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos. Los cuestionamientos que surgen en esta parte son relevantes porque las democracias parecen buscar siempre construir sistemas de servicio civil, basados en el mérito, según el modelo weberiano. Esta es la manera clásica en que la mayoría de los gobiernos intentan lograr la separación de los funcionarios respecto del juego político. Con el enfoque gerencialista, la neutralidad de los burocratas adquirió una nueva dimensión, pues la NGP considera a la burocracia

como un instrumento de ejecución, dejando en segundo término su carácter público. No obstante, los autores sostienen que la neutralidad de la burocracia no siempre es deseable, no sólo porque puede minar la capacidad de respuesta del gobierno, sino porque, en democracia, las preguntas importantes se relacionan con cuán responsivos deben ser los servidores públicos, y a quién deben responder, si a los jefes políticos o a los ciudadanos-clientes.

Se distinguen dos modelos de neutralidad de la burocracia: el weberiano o europeo, orientado a la relación con los ciudadanos, quienes deben recibir un trato profesional e igualitario, y el estadounidense, basado en el pensamiento de W. Wilson sobre la separación entre política y administración. Este último se enfoca en la relación entre políticos y administradores en las altas esferas del gobierno. Entre ambos extremos, argumentan los autores, existen diversas estructuras de interacción entre actores políticos y burocráticos; en algunas, los primeros dominan a los segundos y en otras ocurre lo contrario.

A contrapelo de la visión tradicional, una administración politizada¹ (*i.e.*, no neutral) no se ve necesariamente como algo negativo. En realidad, dicen Peters y Pierre, aunque hay preferencias normativas fuertes por las burocracias neutrales, esto es más discurso que realidad, y las administraciones politizadas son deseables en ciertos tiempos y contextos. Más allá de los modelos normativos, es posible observar un crecimiento de la politización en ciertas áreas de la AP, lo mismo que regresos parciales al patronazgo en regímenes tradicionalmente meritocráticos, a través de clientelas, camarillas y consejeros externos, que asesoran a funcionarios electos de alto nivel. Una vez más, encontrar el punto de equilibrio en cada caso dependerá del sistema político y la tradición administrativa de cada contexto.

Una discusión básica en la AP, pero de creciente importancia, es encontrar un balance entre fragmentación y estrategia (capítulo 5: “Fragmentation versus Strategy”). Por una parte, el gobierno trabaja a través de agencias sectoriales especializadas que, además de reunir a funcionarios expertos en la arena de política en cuestión, permiten que los ciudadanos distingan claramente quién hace qué dentro del sector público, lo cual facilita dirigir las demandas sociales específicas, así como la rendición de cuentas. Por otro lado, los problemas sociales son cada vez más complejos, alcanzan a diferentes jurisdicciones y tienen que ser atendidos por múltiples agencias; en una palabra, requieren estrategias no sectoriales para ser atendidos adecuadamente.

¹ Por politización, los autores entienden la creación de cuerpos administrativos no sujetos a las reglas del servicio civil, en arenas de política específicas.

En medio de este dilema surge el problema de la coordinación, es decir, la necesidad de conjugar la fragmentación sectorial gubernamental con la comunicación efectiva entre las áreas del gobierno para atender conjuntamente los problemas públicos. Sin embargo, por muy deseable que parezca ser, lograr un arreglo de coordinación suele ser un trabajo complejo en sí mismo, debido a que agencias y funcionarios tienden a defender sus áreas de poder y no siempre son propensos a colaborar.

Aunque la coordinación se ha vuelto un tema muy popular, tanto en el ámbito académico como en la práctica de la AP, aún no hay respuestas claras sobre cómo se puede alcanzar la coordinación, cuánta coordinación es suficiente o cuánta es demasiada. Por otra parte, debe advertirse que, pese a la euforia por la coordinación, ésta no siempre es necesaria ni puede resolverlo todo. Por el contrario, a veces puede volverse un obstáculo para la atención eficaz de los problemas.

El capítulo 6 (“Simplicity versus Complexity”) se encuentra más decididamente en el ámbito de las políticas públicas y, en particular, en el tema de la implementación. La cuestión es cómo implementar mejor las políticas públicas y, durante el proceso, cómo encontrar un balance adecuado entre simplicidad y complejidad.

Lo que vuelve relevante esta dicotomía son los valores que hay detrás de cada opción. Desde la AP, vinculada con la implementación tradicional, de arriba hacia abajo, el proceso de ejecución de una política es, ante todo, un ejercicio legalista que ve la implementación como la parte residual del proceso de diseño de políticas, en donde todos los ciudadanos deben tener el mismo trato y esperar resultados similares. Sin embargo, esta visión se enfrenta, en nuestros días, al menos con dos problemas. Por un lado, lograr que los beneficiarios de las políticas tengan un trato equitativo, tanto en el proceso como en el resultado de la implementación de las políticas, es una tarea muy compleja. En segundo lugar, la NRP, más proclive a la participación social y a promover la coproducción de servicios públicos, vuelve inoperante el modelo vertical y reclama formas de organización más horizontales e igualmente complicadas. El resultado es que la implementación se vuelve un ejercicio mucho más difuso que, sin renunciar totalmente al control gubernamental, permite y propicia la interacción de actores múltiples, volviendo incluso menos cierto el resultado de las políticas.

El capítulo 7 (“Rationality versus Routine”) aborda el tema de las decisiones en las organizaciones públicas. A pesar de plantear, en el título, una discusión entre la racionalidad y las rutinas, se habla poco de este último tema. Los autores hacen un repaso sobre los distintos modelos de toma de decisiones, desde los que

suponen racionalidad completa y los que se basan en la idea simoneana de la racionalidad limitada, hasta los más separados de la visión racionalista, que se basan en las interacciones y la evolución.

Como es de suponerse, cada modelo de toma de decisiones es más pertinente para ciertas organizaciones que para otras, y la adopción de uno u otro depende del mandato de cada organización, de sus valores y de su relación con el entorno. No obstante, hay preguntas que siguen siendo comunes y relevantes para todos los esquemas de decisión referidos en el capítulo, por ejemplo, ¿cuánta racionalidad es suficiente?, ¿cómo se procesa la información en cada organización, de acuerdo con cada modelo decisorio?, ¿cómo saber cuánta información es suficiente para decidir?, o ¿cómo se aclaran las preferencias de los actores involucrados en la toma de decisiones?

La cuestión de la racionalidad se retoma en el capítulo 9 (“Rationality versus Incrementalism: Funding Public Organizations”), esta vez en relación con el presupuesto. En un extremo está la visión que sostiene que el proceso presupuestal debe ser eminentemente técnico, llevado a cabo por expertos y dirigido a maximizar los recursos disponibles. Del otro lado se encuentran quienes argumentan a favor de un mayor control político del dinero público por parte de los funcionarios electos, y defienden que los ciudadanos tienen el derecho de participar más activamente en la definición del presupuesto y el control del gasto. A la complejidad de decidir entre estos extremos se añaden los problemas ideológicos y prácticos, nuevos y tradicionales, que implica la distribución de los recursos, por ejemplo, la definición de los criterios de asignación de recursos, la determinación del monto del déficit que es necesario o suficiente, la costumbre de presupuestar por periodos anuales y en categorías difíciles de cambiar, etcétera.

Desde el capítulo 3, sobre los funcionarios públicos, se comienza a plantear el dilema entre la autonomía o la integración de la AP. Es decir, en qué medida el sistema administrativo público debe estar separado o embebido dentro de la sociedad a la que sirve. Este tema se aborda en el capítulo 8, “Autonomy versus Integration”. En el fondo, la discusión en torno a la autonomía y la integración es otra forma de llamar al debate entre los modelos de gobierno convencional (jerárquico, vertical, legalista, etc.) y los de una gobernanza pública relacionada con la colaboración y la integración de diferentes agencias y actores no gubernamentales.

A favor de la autonomía del gobierno están las ventajas de la especialización, la reducción de los riesgos de captura, la distancia adecuada de los objetivos de regulación, así como la reducción de los efectos externos. A pesar de ello, el entorno democrático actual demanda un compromiso activo de los ciudadanos en

la prestación de servicios, y argumenta que no todos los expertos en los temas de interés público se encuentran en la burocracia. Así, el problema de elegir o balancear entre autonomía e integración, gobierno convencional o gobernanza, se vuelve un problema de construcción de legitimidad dentro y fuera de las organizaciones públicas.

El último dilema que proponen Peters y Pierre es entre autoridad y democracia (capítulo 10: “Authority versus Democracy”), para volver así al planteamiento original que guía todo el libro. La pregunta es ¿cómo fortalecer las capacidades gubernativas del sector público sin volverlo demasiado cerrado y autónomo? O, puesto al revés, ¿cómo democratizar el quehacer público sin restarle eficacia y capacidad de control al gobierno? Un cuestionamiento adicional es sobre quién y cómo se evalúa que los procedimientos y resultados de los gobiernos sean adecuados.

Tanto la AP (asociada con el argumento de las capacidades de gobierno) como la NGP (vinculada con la inclusión de agentes externos y la medición del desempeño) poseen mecanismos de rendición de cuentas, pero, mientras la primera se dirige hacia dentro del sistema político-administrativo y enfatiza los procesos legales, la NGP se enfoca en los consumidores de los servicios públicos, con una lógica de mercado. Puesto que cada enfoque de rendición de cuentas pone la legitimidad de la acción pública en lugares distintos, la “solución” parece ser una mezcla de ambos y el problema vuelve a traducirse en encontrar la combinación adecuada.

El capítulo final es un sumario de los dilemas presentados a lo largo del libro y un reconocimiento de los autores sobre el carácter predominantemente normativo de su obra. Precisamente, gran parte de su valor estriba en el llamado a recuperar los aspectos normativos de la AP, analizar los valores heredados por la NGP, y observar cómo estos legados se mezclan e interactúan con la realidad administrativa contemporánea, como la diversidad étnica, la búsqueda por la equidad de género y la adopción de nuevas tecnologías. Seguramente, todos estos temas seguirán moldeando buena parte de las discusiones sobre la AP del futuro.

Escrito en un lenguaje sencillo y accesible, *The New Public Administration. Debates and Dilemmas* es un libro muy recomendable para todos los interesados en los problemas teóricos y empíricos por los que atraviesa la AP actual, pues proporciona un panorama general que permite tener una visión rápida de ellos. Su lectura también es aconsejable para estudiantes de pregrado y posgrado en Administración o Políticas Públicas, que estén interesados en la visión de dos prestigiados estudiosos de nuestra disciplina. ■