

David Arellano y Enrique Cabrero*

La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público¹

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha evadido una importante consideración en la literatura: la discusión sobre justicia y equidad. Es fácil encontrar autores que defiendan sus premisas sobre bases administrativas u organizacionales. También es posible encontrar análisis institucionales que buscan sustentar las iniciativas de la NGP en términos históricos e incluso culturales. Por suerte, ahora gozamos de una larga lista de artículos que realizan análisis empíricos de las consecuencias de la NGP en diferentes contextos. Las consecuencias organizacionales, morales, administrativas y éticas de la NGP son enormes y es necesario analizarlas con sumo cuidado.

Este artículo trata de vincular los argumentos de la NGP con la discusión sobre justicia, equidad y *ethos* organizacional. A menudo, la NGP se parece a las versiones extremas de las críticas libertarias del liberalismo. A veces, algunos autores de la NGP parecen defender una visión autoritaria de la sociedad y la organización. Incluso podemos decir que su teoría de la organización a menudo es propensa a corroer el sentido del imperio de la ley fundamental en cualquier sociedad contemporánea.

* El doctor David Arellano es profesor titular de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), tel. 5727-9800, ext. 9825, correo electrónico: david.arellano@cide.edu. El doctor Enrique Cabrero es director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), tel. 5727-9801, correo electrónico: enrique.cabrero@cide.edu.

¹ Artículo recibido el 15 de enero de 2005 y aceptado el 28 de marzo de 2005. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

Palabras clave: teoría de la organización, Nueva Gestión Pública, teoría de la justicia, *ethos* organizacional.

*New Public Management and its Theory of Organization:
Are They Anti-liberal Arguments? Organizational Justice and Equity*

The NPM has mostly escaped an important consideration in the literature—the discussion on justice and equity. It is easy to find authors that defend its premises on administrative or organizational basis. It is also possible to find institutional analysis looking to support the NPM initiatives in historical, even cultural terms. Fortunately enough, we enjoy now a large list of articles making empirical analysis of the consequences of NPM in different settings. The organizational, moral, administrative and ethical consequences of NPM are enormous and require to be analyzed more carefully.

This paper attempts to link the NPM arguments with the discussion of justice, equity and organizational ethos. NPM very often resemble extreme versions of libertarian critiques to liberalism. Sometimes, some NPM authors seem to advocate an authoritarian vision of society and organization. We can even say that its organization theory is very often prone to erode the sense of the rule of law necessary in any contemporary society.

Keywords: organizational theory, New Public Management, justice theory, organizational ethos.

¿ES LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SU TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN
UN ARGUMENTO ANTILIBERAL? LAS CONSECUENCIAS
EN TÉRMINOS DE JUSTICIA Y *ETHOS* ORGANIZACIONALES

NGP: ¿UN ARGUMENTO ANTILIBERAL?

Luego de una extensa revisión de la literatura, es sorprendente observar que la Nueva Gestión Pública (NGP), en general, se ha librado de una consideración importante: la discusión sobre justicia y equidad. Es fácil encontrar autores que defienden las premisas de la NGP sobre bases administrativas u organizacionales (Barzelay, 1992; Aucoin, 1999). También es posible encontrar análisis institucionales que buscan sus-

tentar las iniciativas de la NGP en términos históricos e incluso culturales (Kettl, 1999). Por suerte, ahora gozamos de una larga lista de artículos y libros que hacen análisis empíricos de las consecuencias de la NGP en diferentes contextos (Pollit, 1998; Shick, 1998; Ryan, 2003).

Sin embargo, la NGP no puede verse tan sólo como un conjunto de enfoques que buscan legitimación académica. Es, sin duda, un fenómeno reflexivo, es decir, un argumento que tiene importantes consecuencias empíricas. Las consecuencias organizacionales, morales, administrativas y éticas de la NGP son enormes y es necesario analizarlas con sumo cuidado. Haciendo uso de recetas de la NGP, varios gobiernos de todo el mundo están redefiniendo y reformando sus estructuras y mecanismos para abordar los problemas sociales. En este sentido, no sería deseable evitar la discusión de las consecuencias sociales más importantes de la influencia de la NGP, como si la NGP fuera un dispositivo técnico neutro que se adaptara a cualquier contexto.

Este artículo trata de vincular las suposiciones de la NGP con la discusión sobre justicia, equidad y *ethos* organizacional. Está claro que algunas partes de la NGP, o cuando menos una versión extrema de la NGP (tomando algunos de los elementos que propuso Pollit, 2003), parecen apoyar un argumento “libertario”, más que liberal. En otras palabras, la NGP se parece a menudo a las versiones extremas de las críticas libertarias del liberalismo. En ocasiones, algunos autores de la NGP parecen defender una visión autoritaria de la sociedad y la organización. Incluso podemos decir que su teoría de la organización a menudo es propensa a corroer el sentido del imperio de la ley necesario en cualquier sociedad contemporánea. Pensamos que éste no es un problema menor, pues la NGP está afectando la manera en la que estamos construyendo las capacidades gubernamentales y argumentando acerca de cómo construir organizaciones públicas.

Podemos definir el “libertarianismo” como una posición filosófica que respalda la idea de que los seres humanos deben ser dueños de sí mismos (*self-ownership*) como el único medio para crear una sociedad justa. Una sociedad es justa o imparcial si cada individuo es capaz de perseguir sus propios objetivos sin la interferencia de otras fuentes externas, como el estado (Nozick, 1974, 26). No obstante, cualquier poder humano externo que obligue a un individuo a ayudar a otros, a darle a otros

recursos alegando equidad, es una expropiación violenta de los derechos individuales, pues es imposible determinar de manera objetiva cuáles son exactamente los méritos que tienen los individuos para alcanzar su propio destino. Además, cualquier fuerza externa como el estado se compone también de seres humanos, lo que convierte a la expropiación en un instrumento imperfecto de neutralidad o justicia (Gauthier, 1986, 174-175). En todo caso, el ser dueño de sí mismo y el mérito son las únicas maneras seguras de definir las fuerzas sociales para alcanzar la justicia y la imparcialidad, porque cualquier otra invención reduciría el valor más importante de los seres humanos: ser dueños de sí mismos.

La NGP refrenda claramente algunos de esos valores. Sus argumentos contra la burocracia, contra los mecanismos de procedimientos y su énfasis en la meritocracia² son parte del argumento y la filosofía libertaria. La NGP defiende la idea de que el mecanismo de mercado, siempre que sea posible, es el mejor mecanismo para distribuir los beneficios, apoyando la idea de que el mérito y el ser dueños de sí mismos (mediante la competencia) son mejores jueces sociales, pues son técnicos y neutros (Boston, 1996). Las reglas formales y los procedimientos formales no son tan importantes, pues son fuerzas que limitan el ser dueño de sí mismo mediante intervenciones constantes en la discreción humana. La mejor manera de medir el éxito del gobierno es a través de sus resultados (Niskanen, 1972, 169), los cuales definen cada vez más los límites de la intervención del gobierno sobre las preferencias de los “clientes” y los ciudadanos.

En términos organizacionales, la NGP defiende que las organizaciones públicas tienen que ser controladas. No corresponde a los burócratas (o gerentes públicos como le gusta llamarlos a la NGP) definir qué es bueno o malo para la sociedad, son los individuos (como ciudadanos o, mejor aún, clientes) quienes mejor conocen lo

² Alguien podría decir que la burocracia es meritocracia. Tal vez en el sentido weberiano, pero no en el sentido en que la NGP usa la meritocracia: la diferencia entre burocracia y meritocracia radica en el hecho de que la burocracia está vinculada a los procedimientos, a la secuencia profesional y legal estricta de la acción. La meritocracia se basa en lo mismo, pero para la NGP también es una estructura basada en el desempeño, en la evaluación de resultados, en encontrar las capacidades casi heredadas para gobernar (Ingraham y Rosenbloom, 1992). La verdadera estructura burocrática, dice la NGP, tiene básicamente una naturaleza meritocrática, pero las burocracias por sí mismas no crean sistemas de méritos “reales”, porque el mérito debe ser medido básicamente mediante resultados (capacidad o logro), no por procedimientos (Young, 1962; Sen, 2000). Por lo tanto, para estar conscientes de la capacidad, el logro y el desempeño deben verse como las características clave para diferenciar las burocracias de las meritocracias.

que quieren (Ostrom, 1973, 157). Pero queda claro que incluso los ciudadanos necesitan ayuda para definir lo que es mejor para ellos. De modo que es posible decir que la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos de mercado. En otras palabras, los gerentes públicos primero diseñan el programa mediante una medida de resultados y, posteriormente, sólo posteriormente, los ciudadanos, vistos como clientes, pueden definir lo que más les conviene y participar en la evolución del programa público.

Ésta es una parte muy importante del argumento de la NGP para que sea realista. Las opiniones de los clientes y los ciudadanos son importantes en la medida en la que el programa público tiene un “buen” diseño. Lo que hace que el diseño sea bueno es su apego a las reglas de eficiencia del mercado impersonal y eficiente (o al menos los cuasimercados, Le Grand, 1991). La captura de organizaciones públicas y sus burócratas por parte de grupos de interés poderosos, que es una preocupación importante de la administración pública tradicional (Hood y Jackson, 1981), se resuelve aparentemente a través de un argumento técnico y moral: una vez que un programa público sigue reglas racionales (en oposición a las reglas burocráticas o políticas), los actores (tanto gerentes como ciudadanos) actúan racionalmente, porque lo que es moralmente correcto es actuar de manera racional. O, en otras palabras, la captura existe porque a menudo es racional ser capturado (o dicho de otra manera, el actor que se deja capturar no está actuando sino en pro de sus propios intereses, un principio básicamente racional) (Hancher y Moran, 1989), es racional actuar de manera egoísta y oportunista. En la medida en que diseñemos buenas instituciones y organizaciones que sigan las reglas de mercado, será racional actuar moralmente y la captura será evitada, porque está en los propios intereses egoístas de los actores el evitar ser capturado (como sugiere Gauthier, *op. cit.*, 428-429).

Parece que la NGP está creando una teoría de las organizaciones que no le da la suficiente importancia a la discusión de la justicia para ser un enfoque que busque mejorar los gobiernos en todo el mundo. La suposición puede expresarse de esta manera: en la medida en la que la eficiencia sea el impulsor de las organizaciones públicas y la meritocracia y el sector público orientado a resultados sean los principales valores organizacionales, se estarán proporcionando todos los elementos necesarios para crear un gobierno bueno y racional (y, por tanto, moral). La política,

la pluralidad y el imperio de la ley, valores fundamentales en cualquier sociedad contemporánea, dependen de la eficiencia. Una vez que se tiene un gobierno impulsado por resultados, con una burocracia meritocrática y reglas y programas impulsados por el mercado, asuntos como la captura de la burocracia por parte de intereses privados, la rendición de cuentas por procedimientos, necesaria a fin de controlar las organizaciones públicas, o la necesidad de una preocupación o debate público acerca de la justicia pierden su importancia. El argumento libertario de la NGP parece proponer que, una vez que el mercado y la meritocracia rigen todas las acciones gubernamentales, la racionalidad y la justicia aparecen por sí solas, pues será racional actuar moralmente.

Otro argumento libertario importante de la NGP se deriva de la discusión sobre qué puede definirse como una intervención gubernamental “correcta” (Tullock, 1970). La NGP propone un gobierno fuerte y formal siempre y cuando actúe racionalmente. La racionalidad viene tanto de las reglas de mercado (el gobierno y la meritocracia orientados por los cuasimercados y los resultados) como del empoderamiento de los ciudadanos. Sin embargo, el empoderamiento depende de las reglas de mercado. Primero viene el argumento racional y después, una vez colocado el contexto racional, viene el empoderamiento de los ciudadanos. ¿Es correcto intervenir en la toma de decisiones de los individuos? Los libertarios dicen que no, que cualquier intervención sobre la toma de decisiones de los individuos es una imposición innecesaria, cercana a un uso autoritario del poder (Nozick, 1974, 18-19; Gauthier, 1986, 444; Buchanan y Tullock, 1962).

Sin embargo, este argumento libertario es cierto en la medida en la que exista un contexto institucional que permita acciones individuales racionales. Los individuos pueden actuar racionalmente siempre y cuando existan instituciones sociales que se lo permitan. Cualquier institución y cualquier organización tienen el potencial de convertirse en una estructura de poder que se impone sobre los individuos. Pero los libertarios defienden que si se deja solos a los individuos, ellos construirían, “naturalmente”, instituciones y organizaciones que los protegieran de la “esclavitud” de las autoridades formales (Nozick, 1974, 51). El óptimo de Pareto aparece naturalmente si se deja que los individuos encuentren su propio camino (recuérdese el principio de Coase, 1988), y cualquier intento por obligar a los indi-

viduos a preocuparse por asuntos de la justicia (por ejemplo) creará la posibilidad de echar abajo la racionalidad de los intereses individuales y el equilibrio.

La NGP parece coincidir con este argumento, defendiendo la idea de que la eficiencia, y no la justicia, es la principal preocupación de las organizaciones públicas. La justicia aparecerá una vez que la intervención pública sea racional. La equidad aparecerá si los funcionarios públicos se vuelven gerentes. A veces, incluso se llega a considerar en discusiones de la NGP, dentro de esta vena gerencial, el argumento de que las reglas y los procedimientos podrían convertirse en un obstáculo de la eficiencia. La necesidad de “desregular” ha sido uno de los argumentos más importantes en la práctica para la Nueva Gestión Pública (OCDE, 1992).

Contraria a la tradición libertaria acerca de la discusión de la justicia, existe otra tradición muy fuerte (y ahora famosa) que se llama “liberal”. Comenzando con Rawls (1973, 1993, 2003) y continuando con Dworkin (1977) y Ackerman (1980), por mencionar sólo unos cuantos, el argumento liberal de la justicia trata de apoyar la idea de libertad y, al mismo tiempo, luchar por un mundo justo. La justicia es, según esta tradición, un asunto de instituciones que son justas y, por tanto, imparciales. Está claro que la libertad es el valor más importante de las sociedades democráticas (y tal vez de otras; Rawls, 1999).

Sin embargo, si es cierto que la libertad es el primer valor, es inaceptable que en nombre de la libertad permitamos la injusticia. Es inaceptable que en nombre de la “felicidad” o “bienestar colectivo” apoyemos la utilidad, por ejemplo, por encima de la libertad. Pero incluso si apoyamos la utilidad por encima de la justicia, hay un hecho poderoso: si una persona nace con ventajas sociales o biológicas sobre otras, esas ventajas son moralmente arbitrarias. Así, si una institución social permite que esas personas disfruten de más beneficios tan sólo porque “poseen” esas ventajas, estamos frente a una institución injusta. El problema viene cuando necesitamos erigir un sistema de instituciones y organizaciones que construyan justicia e imparcialidad como sus pilares sin afectar la libertad de las personas. Los liberales como Rawls y Dworkin dicen que tal vez encontraron la manera de resolver este problema. Pero el modo de hacerlo está fuera del alcance de este artículo. Existe una amplia bibliografía al respecto (Barry, 1982; Cohen, 2001; Dworkin, 1977, 1993; Elster, 1997, 1992, 1989; Gargarella, 1990; Habermas, 1998; MacIntyre, 1988, 1984; Sanders, 1982; Sen, 1999).

Para los propósitos de este artículo, sólo necesitamos discutir el hecho de que, para la tradición liberal de la justicia, el cálculo de utilidad, incluso de la utilidad colectiva, no basta para garantizar la justicia. Que el argumento de las sociedades meritocráticas, basado en la idea de resultados y desempeño, puede estar apoyando y construyendo sociedades injustas, basadas en ventajas o condiciones arbitrarias. La construcción de sociedades justas exige mucho más que un gobierno eficiente, neutro y gerencial. Necesitamos que el gobierno sea capaz de construir instituciones justas, que esté consciente del principio de diferencia (a un actor se le permite gozar de sus ventajas biológicas o sociales sólo si esto genera mejores condiciones para los menos privilegiados).

Es fundamental construir gobiernos conscientes de los mecanismos como el “velo de la ignorancia” (mecanismos que garantizan que los actores elijan reglas justas, porque no se les permite tomar en consideración, o incluso conocer, las condiciones en las cuales gozarán de sus ventajas o sufrirán sus desventajas). Es obvio que el debate del papel del gobierno en la construcción de sociedades justas aún está abierto y que no son suficientes los argumentos económicos como el óptimo de Pareto, el oportunismo o el fracaso de la acción social colectiva.³

¿Debe la NGP tomar en consideración este debate sobre la justicia? Para nosotros, parece claro que la respuesta es sí.

³ El debate de la justicia ofrece muchos más temas para la discusión de la administración pública y su teoría de las organizaciones. Permítasenos ofrecer un par de ejemplos. En el diseño de las organizaciones públicas, sería importante entender no sólo la necesidad y urgencia de proporcionar bienes y servicios públicos, sino también de cuidar la imparcialidad de la estructura básica de la sociedad (Rawls, 2003, 58-30) y mantener esta estructura con el paso del tiempo. Otro ejemplo sería la construcción de instituciones públicas. A fin de garantizar que se escoja la estructura cooperativa entre las que mejoran la situación de los miembros menos privilegiados de la sociedad, las organizaciones públicas deben estar conscientes para defender y ocasionalmente imponer el criterio público de justicia. Cuando menos, existe una capacidad necesaria de las organizaciones públicas para ayudar a construir el consenso coincidente en la sociedad, respetando la libertad de pensamiento y de discurso en toda sociedad democrática (Rawls, 2003, 58-60).

LA NGP Y LA DISCUSIÓN DE LA JUSTICIA:
HACIA UN NUEVO *ETHOS* ORGANIZACIONAL

Éstos son sólo unos cuantos ejemplos de una posible interpretación de la NGP a los ojos del debate acerca de la justicia. Obviamente, ni la NGP ni el libertarianismo ni la discusión liberal son monolitos. Hay varias ideas y autores involucrados, con diferentes perspectivas. Este artículo es un intento básico por vincular esta discusión compleja a fin de abrir el debate, el cual consideramos muy importante. Las consecuencias de que la NGP apoye los argumentos libertarios son graves. Exploramos esas consecuencias en la siguiente parte, comenzando con las consecuencias más particulares y acercándonos hacia otras más generales y globales. Es importante tener en mente que estamos abriendo un debate, no planteando que esas consecuencias son ineludibles o que cualquier defensor de la NGP coincidiría con la descripción de una NGP libertaria que estamos realizando aquí. Las consecuencias se presentan en términos de un debate: qué diría la visión liberal, a menudo colectivista, sobre la proposición libertaria apoyada por la NGP.

Consecuencia 1. La NGP produce una pérdida de la misión organizacional: las organizaciones públicas existen no sólo para producir servicios para los clientes, sino también para evitar la imposición de un valor social mejor. Las organizaciones públicas son creadoras de significado social. Las organizaciones públicas existen en una compleja red interorganizacional.

El lado libertario de la NGP parece apoyar la idea de que las organizaciones públicas son necesarias sólo en la medida en la que trabajan eficientemente para la sociedad. Los individuos deben dejarse libres para actuar y decidir lo que quieran hacer, y las organizaciones públicas sólo deben producir algunos de los servicios que, por alguna razón, los individuos no son capaces o no están dispuestos a producir. Una vez que tenemos, en cuanto individuos, que lidiar con las organizaciones públicas, éstas deben formar parte de una red que tiene como única misión la de servir a sus clientes.

Sin embargo, el argumento liberal defiende a las organizaciones públicas no únicamente como una estructura que ofrece servicios. Las organizaciones públicas

son necesarias no sólo porque la sociedad necesita servicios, sino también porque cualquier ciudadano tiene el derecho de seguir su propio proyecto. Una organización pública no puede apoyar una definición de “buena vida”, sino que tiene que crear las oportunidades para que todos sigan lo que creen que es la mejor definición de “buena vida” (siempre y cuando acepte los imperativos morales del imperio de la ley, obviamente; Ackerman, 1980, 376; Rawls, 2003; Dworkin, 1977).

En estos términos, una organización pública también es un creador de significado social: defiende o actúa a fin de reducir o igualar las desigualdades, imponiendo sobre los individuos algunas cargas para crear una sociedad más justa. Olvidar este aspecto importante de las acciones públicas es olvidar la naturaleza política de las organizaciones públicas y una parte importante del debate: las organizaciones públicas son instituciones sociales, defendidas y atacadas por intereses sociales. Éste sería un argumento muy importante de los comunitarios: las organizaciones sociales crean significado social (Cohen, 2001; Taylor, 1987; Sandel, 1982; Walter, 1993).

Argumentar en favor de una estructura libertaria de las organizaciones públicas es perder una parte importante de la naturaleza política y tal vez abrir la puerta a más desigualdades en la sociedad, pues las organizaciones públicas sólo se preocupan por entregar servicios sin importar la posibilidad de observar a los grupos poderosos imponer sus valores sobre las partes más débiles de la sociedad. Además, una organización pública es parte de una red de otras organizaciones o comunidades. El impacto del gobierno no puede ser el impacto atomizado de cada organización pública en los individuos. Un gobierno es una compleja red de organizaciones que afectan comunidades o grupos en una red intrincada de individuos. El argumento libertario de la NGP crearía un gobierno atomizado, muy débil para defender a los grupos más débiles de la sociedad o para evitar que un grupo poderoso imponga su propia visión de la “buena vida”. Esto es sencillamente inaceptable a los ojos del liberal o del comunitario.

Consecuencia 2. El argumento libertario de la NGP elimina la conciencia liberal de una sociedad plural y define al gobierno como una organización que persigue un solo fin: una estructura técnica eficiente para proveer servicios. Por lo tanto, produce un ethos precario de justicia: la justicia proviene de una organización técnica, no mediante organizaciones ni diálogo político.

La NGP crea la impresión de que la política ha sido el gran problema del gobierno. Un gobierno basado en procedimientos, parece decir el argumento, esconde a la política que mueve a las burocracias. La solución de la NGP es muy sencilla: necesitamos encontrar la verdadera “manera” y es, a todas luces, una manera técnica, no política. Los gobiernos deben ser obligados a apegarse a maneras técnicas: evaluaciones del desempeño, presupuestos orientados a resultados, sistemas de servicio civil meritocráticos, gestión de la calidad, etcétera.

Sin embargo, la pregunta es: ¿y qué sucede con la pluralidad en la sociedad? Si la pluralidad es un verdadero componente de las sociedades contemporáneas, ¿cómo va a definir la medida técnica correcta? Si la discusión política es un obstáculo para las maneras técnicas de organización, entonces, parece decir que la pluralidad en sí es un obstáculo. La NGP asume un argumento utilitario: que defiende que lo que es importante, al fin, es que ha aumentado el nivel general de satisfacción, de felicidad, sin importar la manera en que llegamos a ese nivel de “felicidad”.

Si, como defiende Rawls, la justicia debe venir antes que la “felicidad”, la principal preocupación es el total desprecio de la NGP hacia el debate democrático, la deliberación y la discusión: la arena pública debería estar contenta con discutir asuntos técnicos y cómo el gobierno provee servicios, no en general cómo nuestros gobiernos son espacios de gobernanza, espacios para la discusión y la deliberación (Elster, 1998; Habermas, 1996).

Hablando organizacionalmente, la NGP parece asumir que las organizaciones son instrumentos técnicos y los burócratas y políticos, simples objetos de interés. El *ethos* de la justicia en las acciones gubernamentales desaparece casi por completo. La justicia es un asunto de incentivos individuales y libertarios bien diseñados (Nozick, 1974) y de organizaciones de estilo hobbsiano, donde el sistema simplemente le garantiza al individuo que le conviene cooperar en las organizaciones (Gauthier, 1986). Las organizaciones, con o sin justicia, son un asunto de cálculo utilitario, no de debate y discusión. Las burocracias no deben preocuparse por la justicia, porque ésta está garantizada una vez que el sistema técnico crea un conjunto de incentivos para la cooperación racional. Por consiguiente, la pluralidad es un obstáculo de la eficiencia.

Consecuencia 3. El costo de una visión individualista del mundo en el gobierno y en las organizaciones públicas

Si las organizaciones públicas son conjuntos de intereses individuales (tanto burocracias como políticos), entonces tan sólo quieren perseguir su propio interés: los políticos ser reelectos y las burocracias obtener más presupuesto y recursos (Moe, 1980; Niskanen, 1971). De este modo, organizar el gobierno significa básicamente “alinear” los intereses individuales para que sean compatibles con los intereses colectivos. En otras palabras, no importa desarrollar un *ethos* ético o moral en la acción pública y en las bases organizacionales de la toma de decisiones. Al menos, eso no es muy importante. Lo que importa es garantizar que existan incentivos para la acción individual en las organizaciones, a fin de aumentar la probabilidad de que los individuos persigan sus propios objetivos y luego sea racional que ellos persigan logros colectivos.

La NGP parece suponer que las colectividades son tan sólo la suma de intereses individuales. Los individuos son criaturas básicas, que siempre están en la búsqueda de incentivos y siempre están calculando de qué manera las ganancias individuales compensarán los costos individuales. Es por ello que la NGP es tan favorable para los vales (*voucher*) y *cuasimercados*, pues la responsabilidad de crear una ganancia colectiva es impuesta sobre un mecanismo impersonal. Burócratas y políticos no deben preocuparse por la justicia y la equidad: el sistema (uno bueno y racional) garantiza que al perseguir sus objetivos, van a generar bienes públicos.

Ésta es una suposición muy peligrosa. El sesgo individualista de la NGP puede crear consecuencias y costos importantes para un sistema democrático. El sentido del deber, el *ethos* y la ética de las organizaciones públicas, el esfuerzo por convencer en una manera liberal (es decir, cuando todo actor acepta que su punto de vista es uno entre otros puntos de vista posibles y legítimos, y que, en principio, nadie tiene la verdad definitiva) son temas importantes al organizar y construir organizaciones y acciones públicas en una sociedad plural. Si la única razón por la cual alguien ha decidido participar en una organización pública es perseguir sus propios intereses, entonces la cooperación, misión, visión personal o de grupo no son importantes. Trabajar en la estructura pública que trata de aliviar la pobreza debe ser parecido a trabajar en el mercado de valores. El *ethos* organizacional del sector pú-

blico debe ser debatido, pues muchas personas discreparían bastante con esta última oración.

Consecuencia 4. Las organizaciones meritocráticas esconden una pregunta importante: ¿quién define cuál mérito es socialmente importante?

La NGP propone una manera meritocrática de organizar el gobierno. Esto quiere decir que las organizaciones y las personas (a saber, burócratas) deben ser evaluados por resultados y desempeño. El principal argumento es que el gobierno debe preocuparse no sólo por gastar el dinero y llevar a cabo procedimientos, sino básicamente por ofrecer resultados a la sociedad.

La retórica de la NGP es muy contagiosa. Sin embargo, es importante analizar con mayor cuidado sus consecuencias. La idea de que las personas son diferentes es una base muy importante de las sociedades plurales y, además, que diferentes personas tienen diferentes capacidades y necesidades. Es parte del argumento liberal de que no hay una manera científica o moral de definir que una definición de “buena vida” es mejor que otra. Cualquier persona tiene el derecho de tener su propia definición de “buena vida” y de lo que se necesita para producirla. Por ello, la sociedad liberal es, en principio, una sociedad tolerante y plural.

Un sistema meritocrático supone que es posible, en cualquier circunstancia, definir los resultados de la acción social e individual. Si es cierto que para cualquier sociedad es importante controlar su gobierno, también es cierto que se está debatiendo la definición de resultados de las acciones públicas. Políticamente hablando, suponer que hay una mejor manera de definir “mérito” implica que hay una manera de definir el objetivo “correcto” de la sociedad. En la práctica, el argumento meritocrático de la NGP debe apoyar la defensa de soluciones tecnocráticas: una vez que los medios técnicos han creado una solución, a través de técnicos calificados, entonces la sociedad, los grupos y otros actores no tienen mucho que decir (como en la Inglaterra imaginaria del siglo *xxi* de Young, 1962). Además, organizacionalmente hablando, las sociedades meritocráticas tienen en gran estima a las personas que tienen algunas capacidades y conocimiento sin importar el análisis de las condiciones mediante las cuales esas personas adquieren esas calificaciones. Los que tienen la “suerte” de estudiar lo que las elites meritocráticas han definido como “conoci-

miento social importante” tendrán una ventaja. La meritocracia no puede ser un valor social de las democracias liberales: es tan sólo un instrumento. Por ejemplo, el servicio civil es una institución política: su primera misión no es crear una burocracia meritocráticamente eficiente, sino evitar el sistema de prebendas (la capacidad de los políticos de imponer sus agendas sin restricción en la administración pública) (Heck, 1977).

Además, las organizaciones meritocráticas suponen que son máquinas, que los burócratas deben hacer la transición de ser burócratas a convertirse en “gerentes”, porque la manera en que están organizados es algo mecánico una vez que se han definido los resultados.

Confiar en la meritocracia es la solución técnica para todas las organizaciones y políticas públicas. De algún modo, es evitar enfrentar la pluralidad de las sociedades y la necesidad de construir organizaciones públicas conscientes de las diferentes necesidades sociales y de la diversidad de grupos sociales.

Consecuencia 5. Indiferencia hacia la justicia pública y la importancia del imperio de la ley. ¿Qué hacer cuando actuar justamente u obedecer la ley crea resultados “ineficientes”?

La NGP parece suponer que los mecanismos políticos que creó el sistema político contemporáneo son ineficientes. Niskanen (1971), por ejemplo, trató de demostrar que el sistema de pesos y contrapesos de Estados Unidos creó un mecanismo ineficiente de gobierno en el que las burocracias eran capaces de manipular al Congreso a fin de obtener mayores presupuestos. La regulación y el control de las burocracias por medio de procedimientos, continúa argumentando la NGP, crearon a menudo papeleos y regulaciones excesivas. Mientras menos reglas, más eficiente será el gobierno. Todo depende de que se libere este aspecto “gerencial”. En otras palabras, una organización gerencial, dentro de un sistema de mercado abierto, crearía un gobierno eficiente y honesto.

Sin embargo, ¿qué sucede con la posibilidad de captura? Parece que la NGP supone que la captura de la agenda pública por parte de los intereses poderosos de la sociedad no sucedería en la medida en que se construye la regulación por medio de valores del mercado (Hood, 1994). No obstante, la regulación transparente es

posible en algunos temas muy técnicos (e, incluso en ellos, la regulación podría fracasar terriblemente). ¿Y qué sucede con la compleja interrelación entre burocracias y grupos sociales en áreas como salud y educación, por ejemplo? La captura es muy posible en una sociedad abierta, y las reglas y las regulaciones no son sólo creaciones de mentes retorcidas para reducir la eficiencia, sino que a veces son cuidadosos guardianes para garantizar el imperio de la ley o el equitativo acceso a las condiciones y oportunidades socialmente necesarias. La lección, “siempre y cuando sea una decisión técnicamente eficiente sin importar procedimientos o reglas”, puede ser un *ethos* organizacional peligroso para el sector público.

Defender únicamente la regulación puede crear gobiernos incapaces. Sin embargo, tal vez ésta no sea la única consecuencia. El argumento principal en contra de las reglas, en general, es problemático. Con mucha frecuencia, las reglas son importantes guardianes que se enfrentan a una sociedad plural, donde diferentes grupos tienen diferentes participaciones del poder y los recursos, las capacidades y las habilidades. A menudo, debe reducirse la eficiencia, a fin de garantizar que diferentes grupos sean tratados de la misma manera. Ignorar este complejo debate es tal vez una de las principales fallas morales de la NGP.⁴

Consecuencia 6. El imperativo de los mecanismos panópticos de control que no son conscientes de la necesidad de los trabajadores y los derechos laborales. La erosión del ethos público: una visión utilitaria y libertaria domina sobre el diálogo, el debate liberal y la deliberación

La NGP parece suponer una sociedad liberal y sus valores morales. Sin embargo, el *ethos* público y organizacional de la NGP parece claramente libertario dentro de varios de sus consejos. El individuo es colocado como si tuviera todos los medios racionales para actuar, una vez que se libera de los obstáculos.

En primer lugar, sería muy importante ver si la concepción política de la NGP toma

⁴ El debate que vincula el libertarismo, la regulación y el imperio de la ley es muy complejo. De un modo, los libertarios defienden que sus propuestas son más agudas con valores democráticos puros, pues defienden la autonomía del individuo. Nozick (1974), por ejemplo, afirma que los estados que básicamente violan los derechos de los individuos se vuelven intrínsecamente inmorales (p. xi) y que los individuos, diferentes por naturaleza, de todos modos encontrarán, en un estado mínimo, un equilibrio justo sin intervención. Según este libertario, el imperio de la ley puede ser tan sólo un pretexto de individuos poderosos que quieren mantenerse en el poder con el propósito de dominar a otros individuos.

en consideración al pluralismo o no. Incluso en términos de Rawls (2000), acerca del consenso que se traslapa y un pluralismo razonable, la NGP parece quedarse corta en términos de valores liberales sustentables. La NGP apoya una definición técnica de resultados como la principal regla para medir el desempeño de las organizaciones públicas. ¿Cómo desarrollar y definir esos resultados? Básicamente mediante un tipo de democracia inteligente (mejor: meritocracias gerenciales), vinculada a medidas del mercado y que buscará la participación social de los “clientes”. La principal confianza de la NGP es que los “clientes” y un buen diagnóstico de mercado, tal vez vinculado a buenas capacidades técnicas gerenciales, serían suficientes para desarrollar esas definiciones de resultados. Está claro que, técnicamente hablando, la NGP supone que los resultados políticos y sociales pueden definirse técnicamente. También supone que hay maneras técnicas para convencer a la sociedad y a los “clientes” acerca de la “mejor manera” de lidiar con los asuntos públicos.

En términos del trabajo y la gerencia de empleados públicos, ¿cuáles son, entonces, las principales estrategias? Antes que nada, la suposición de que los burócratas necesitan ser controlados todo el tiempo, ahora con una visión panóptica más panorámica: evaluación por resultados. Los resultados, definidos técnicamente, deben ser la principal manera como debe evaluarse a la burocracia. Los derechos laborales de la burocracia son menos importantes, pues su única misión es satisfacer a los clientes y jefes políticos. Como está sucediendo en el sector privado, los derechos laborales públicos deben estar totalmente subordinados a las necesidades del mercado.

El *ethos* organizacional de la NGP puede definirse de dos maneras: económica y gerencial. La manera económica subraya el “hecho” de que las burocracias están integradas por individuos y grupos interesados que necesitan incentivos claros (positivos o negativos) para perseguir el bien común. Por lo tanto, el *ethos* organizacional es parecido a la imagen general de la teoría del principal-agente: no existe el *ethos* público, los burócratas sólo persiguen sus intereses, por lo que el diseño organizacional debe ser claro en términos de incentivos, no en términos de juicios éticos o morales acerca de la justicia o la equidad. La justicia, la equidad, el imperio de la ley son sólo accidentes, maneras retóricas de esconder el “verdadero” valor público: la búsqueda de intereses. En términos gerenciales, el *ethos* organizacio-

nal está vinculado a una definición idealista de un gerente: una persona que está constantemente motivada para ser innovadora y para estar profesionalmente satisfecha cuando ha mejorado procesos o procedimientos.

Debe decirse, entonces, que el *ethos* gerencial de la NGP es neutro, que podemos poner en el valor gerencial cualquier cosa que queramos (si queremos destacar la ética o la justicia en los trabajadores públicos, es una cuestión de voluntad, de estrategia). Sin embargo, el proceso gerencial no es necesariamente neutro. El gerencialismo (*managerialism*) es una doctrina que aumenta la búsqueda individual de la innovación y el éxito (Enteman, 1993). ¿Qué sucede cuando hay reglas, símbolos que mejoran la tradición o la comunidad o la acción colectiva y el respeto, más que el éxito y la mejoría individual? Por lo general, el gerencialismo suele ignorar esas posiciones por ser arcaicas: los resultados y el éxito son lo único importante, y el éxito está relacionado con el cambio, con héroes individuales.

El *ethos* organizacional, una vez que la justicia y la equidad dejan espacio para una discusión individualista del éxito y la acción heroica o la rara competencia individual de intereses, cambia radicalmente. ¿Qué hará que el servicio público permanezca unido? ¿Estamos conscientes, así como una sociedad necesita una burocracia, de su papel para lograr el equilibrio, la justicia social y la equidad social? ¿Podemos lograr esos últimos valores mediante el *ethos* individualista? ¿Debemos construir organizaciones gubernamentales basadas estrictamente en la competencia, el mérito, la innovación y la eficiencia? ¿O debemos también construir organizaciones gubernamentales conscientes de la pluralidad, la equidad, la justicia, incluso cuando tomarlas en consideración implica que la eficiencia limpia no debe ser el valor más importante de las organizaciones públicas?

Para nosotros, está claro que el debate no ha concluido: para tener organizaciones gubernamentales eficientes, no sólo necesitamos el gerencialismo, sino también un diseño político inteligente, consciente de aspectos de justicia. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, B. (1980), *Social Justice in the Liberal State*, New Haven, Yale University Press.
- Aucoin, P. (1999), "Administrative Reform in Public Management. Paradigmes, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 115-137.
- Barry, Brian (1989), *Theories of Justice*, California, California University Press.
- Barry, Brian y R. Hardin (1982), *Rational Man and Irrational Society?*, Londres, Sage.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, California, California University Press.
- Boston, J. et al. (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford, Oxford University Press.
- Buchanan, A. (1989), "Assessing the Communitarian Critique of Liberalism", *Ethics*, vol. 99, julio, pp. 852-882.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1962), *Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Cohen, G. (2001), *Si eres igualitarista ¿cómo es que eres tan rico?*, Barcelona, Paidós.
- Dupuy, J. P. (1998), *El sacrificio y la envidia*, Barcelona, Gedisa.
- Dworkin, R. (1977), *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1993), *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona, Paidós.
- (1996), *La comunidad liberal*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Elster, Jon (1989), *The Cement of Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1992), *Local Justice*, Londres, R. Sage.
- (1997), *Economics*, Barcelona, Gedisa.
- (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Enteman, W. (1993), *Managerialism: The Emergence of a New Ideology*, Madison, University of Wisconsin.
- Gargarella, R. (1990), *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós.
- Gauthier, D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford, Oxford University Press.
- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez*, Valladolid, Trotta.
- Habermas, Jürgen y John Rawls (1996), *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Paidós.

- Hancher, L. y M. Moran (eds.) (1989), *Capitalism, Culture and Regulation*, Oxford, Clarendon.
- Heclo, H. (1977), *A Government of Strangers. Executive Politics in Washington*, Washington, Brookings.
- Hood, C. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham, Open University Press.
- Hood, C. y M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot.
- Ingraham, P. y D. Rosenbloom (1992), "The State of Merit in the Federal Government", en P. Ingraham y D. Kettl, *Agenda for Excellence. Public Service in America*, Chatham, Chatham House P.
- Kettl, D. (1999), *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings.
- Le Grand, Julian (1991), "The Theory of Government Failure", *British Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 4, pp. 423-442.
- MacIntyre, A. (1984), *After Virtue*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- (1988), *Whose Justice? Which Rationality?*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Moe, T. (1980), *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, Chicago, University of Chicago Press.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books.
- OECD (1992), *Regulatory Reform, Privatization and Competition Policy*, París, OCDE.
- Ostrom, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, Alabama University Press.
- Pogge, T. (1989), *Realizing Rawls*, Ithaca, Cornell University Press.
- Pollit, C. (2003), *The Essential Public Manager*, Berkshire, Open University Press.
- Pollit, C. et al. (1998), *Decentralising Public Service Management*, Londres, MacMillan.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1993), *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press.
- (1999), *The Law of Peoples*, Cambridge, Harvard University Press.
- (2003), *Justice as Fairness. A Restatement*, Cambridge, Harvard University Press.

- Ryan, B. (2003), "Harder Yards Ahead: The Second Stage of the Public Sector Reform in New Zealand", *International Review of Public Administration*, vol. 8, núm. 1, pp. 39-51.
- Sandel, M. (1982), *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor Books.
- (2000), "Merit and Justice", en K. Arrow (ed.), *Meritocracy and Economic Equality*, New Jersey, Princeton University Press.
- Schick, A. (1998), "Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, Washington, 13 de febrero.
- Taylor, M. (1987), *The Possibility of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tullock, G. (1970), *Private Needs and Public Means*, Nueva York, Basic Books.
- Walzer, M. (1993), *Las esferas de la justicia*, México, FCE.
- Young, M. (1962), *The Rise of Meritocracy*, Londres, Viking Press.

Copyright of *Gestión y Política Pública* is the property of Centro de Investigacion y Docencia Economicas and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.