



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARÍA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Más allá de la burocracia - pensando la nueva gerencia pública

Año
2018

Autora
Cabaña, Sabrina

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Cabaña, S. (2018). *Más allá de la burocracia - pensando la nueva gerencia pública*. 7mo Congreso de Administración del Centro de la República. 4to Encuentro Internacional de Administración del Centro de la República, 3er Congreso de Ciencias Económicas del Centro de la República. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional



VII CONGRESO DE ADMINISTRACIÓN DEL CENTRO DE LA REPÚBLICA

**IV ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DEL CENTRO DE LA
REPÚBLICA**

III CONGRESO DE CIENCIAS ECONÓMICAS DEL CENTRO DE LA REPÚBLICA

“COMPETITIVIDAD CON COMPROMISO SOCIAL”

VILLA MARÍA - ARGENTINA - 17, 18 y 19 DE OCTUBRE DE 2018

MÁS ALLÁ DE LA BUROCRACIA - PENSANDO LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

AUTOR

CABAÑA SABRINA

MÁS ALLÁ DE LA BUROCRACIA - PENSANDO LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

PALABRAS CLAVE: GESTIÓN – BUROCRACIA – GERENCIA PÚBLICA

1. El Estado como concepto.

Para introducirnos en la temática que abordará este trabajo, es primordial incursionar sobre uno de los puntos de mayor relevancia para el análisis político: el Estado. La conformación del Estado es un elemento clave en el proceso de construcción social. Oscar Oszlak (1982) establece que la conformación del Estado es posible en tanto exista un reconocimiento social de esa estatidad, para ello, deben encontrarse presentes elementos como la posibilidad de externalizar el poder a través de su reconocimiento, la capacidad de institucionalizarlo, de organizarlo (diferenciando el rol de las instituciones públicas, e internalizando una identidad colectiva que haga posible la dominación (mediante el uso de símbolos que consoliden la pertenencia), considerando estos elementos el Estado será en tanto sea posible "el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional." (Oszlak, 1982)

Frente a lo enunciado, puede establecerse que el Estado fue un proceso de construcción signado por disputas de poder que se organizaron en base a su especificidad histórica, considerando en este punto la disposición de las fuerzas productivas, de los recursos naturales, de las clases sociales y de los acuerdos sociales. Su conservación o modificación resultará de la capacidad de direccionar los mecanismos que posibilitan la cohesión, promover el consenso social y conservar la relación de dominación.

Por su parte, Guillermo O'Donnell enuncia que el concepto de Estado refiere al "componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada". Como explica posteriormente, dominación se utiliza como equivalente a *poder*, que es aplicado sobre la voluntad de quienes

conforman la comunidad, considerando la coerción como medio y potestad fundamental.

Considerando estas miradas podemos establecer que el Estado se presenta como el resultado de una puja de poder, que produce un pacto de dominio asentado sobre la capacidad de ejercer el poder coercitivo de manera legítima sobre un espacio determinado. La conformación de instituciones que organicen y definan la organización de este poder y sus limitaciones es fundamental, sin embargo, no es estable sino que obedece a cambios contextuales.

A los fines de profundizar en el desarrollo, modificaciones, crisis y redefinición del modelo de administración burocrático, objeto de esta investigación, es necesario hacer una aproximación al Estado de Bienestar Keynesiano y su crisis. De esta manera, podremos desentrañar las causas que derivan en los profundos cambios administrativos propios de la nueva gerencia pública.

2. Estado de Bienestar y burocracia.

El Estado de Bienestar, representa un conjunto de decisiones políticas, sociales y económicas que influenciaron y dirigieron a gran parte de los Estados democráticos, capitalistas y occidentales. Si bien, elementos como la influencia del contexto internacional, el desarrollo de conflictos bélicos mundiales, las alianzas político-estratégicas o la globalización, determinaron algunas de las características del modelo de Estado bienestarista, como veremos en el desarrollo de este trabajo su aplicación no fue homogénea, por el contrario, varió considerablemente a lo largo del globo, dependiendo de las especificidades históricas de cada uno de los Estados.

En un sentido amplio, el régimen bienestarista hace alusión a múltiples prácticas, organizadas estatalmente con el objetivo de asignación y distribuir recursos (Martínez Franzoni, 2007:11). Para contextualizar su surgimiento nos remitiremos a Offe (1982) quien analiza el bienestarismo como un elemento clave resultante del fin de la Segunda Guerra Mundial en los países capitalistas occidentales. Si bien el intervencionismo estatal focalizado en el bienestar de los ciudadanos puede detectarse con anterioridad, por ejemplo de la mano de Bismark a finales del siglo XIX, o hacia la década de 1920 con múltiples programas de seguro por

enfermedad en un gran cantidad de países Europeos, es hacia 1945 que los Estados occidentales se democratizan y adopta un rol sostenido, independientemente del partido que se encontrara gobernando, de intervención social y económica.

La incorporación de políticas bienestaristas cumplió funciones estabilizadoras de suma importancia para el periodo de la post guerra, posibilitando tanto el crecimiento económico como la incorporación de derechos sociales. *“Era un Estado de Bienestar paternalista que se hacía responsable de la provisión de un nivel de vida mínimo, protegiendo a los ciudadanos ante los riesgos del mercado.”* (Guiddens, 2004: 11)

En este sentido, y a pesar de las variaciones que atravesaron los diversos gobiernos que lo aplicaron, el Estado de bienestar puede entenderse bajo “tres funciones fundamentales: garantizar mínimos adecuados de bienestar (combatir la pobreza); mejorar la distribución de recursos entre grupos sociales (equiparar); redistribuir recursos a lo largo de la vida de los individuos.” (Campana Alabarce, 2015: 5) Anexando a ello el acompañamiento a las empresas, ya sea garantizando el consumo, o de manera más activa, subsidiando esquemas privados.

Si entendemos al Estado de bienestar como “una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos de percibir prestaciones de seguridad social obligatorias y a contar con servicios estatales organizados” (Offe, 1982: 74) puede comprenderse que la estabilidad en este periodo deba ser acompañada por un marco burocrático-legal que haga posible la respuesta estatal.

Como establece Fleury (1999) la política social implica un conjunto de reglas y mecanismos que permitan su ejercicio, manutención y cambio. El aparato estatal, suele ser en múltiples ocasiones una arena de combate, en donde se libran disputas de poder en torno a aplicación, financiación y regulación de políticas sociales. Por lo cual, la materialización de las prestaciones es un factor que no puede perder consideración en el análisis del Estado de Bienestar. (Fleury, 1999: 9)

Para llevar adelante las políticas sociales con relativa autonomía, el Estado de bienestar se encargó de desarrollar y afinar el entramado burocrático. La existencia de una burocracia estatal que organice, oriente y redistribuya fue un elemento clave para la asegurar la equidad.

"Existe una vinculación intrínseca entre administración burocrática y democracia que no puede ser negada: la administración burocrática es la otra cara de la ciudadanía. Solamente una burocracia por mérito propio tiene autonomía para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los bienes públicos y su sometimiento a las mismas normas legales." (Fleury, 2002: 11)

La centralidad de la intervención estatal tuvo como uno de sus principales brazos el crecimiento de una esfera burocrática, como también instituciones y organismos encargados de gestionarla.

"La burocracia aporta la imprescindible racionalidad para el desarrollo de las complejas sociedades modernas, que exigen sofisticadas rutinas asignadas según una división social del trabajo muy extendida, el ámbito de la política aporta la también imprescindible conducción de esa maquinaria." (Thwaites Rey, 2010: 3)

Se trata de fijar líneas claras de acción, garantizando la mantención de rutinas que respeten la equidad en la repartición de recursos públicos y puedan ser controlados de posibles desvíos. En tal sentido, y como establece Thwaites Rey (2010) "los burócratas serían guardianes del Estado contra los motivos particularistas de los políticos" (Thwaites Rey, 2010: 13)

Sin embargo, y a pesar de los avances y logros alcanzados por el Estado benefactor durante sus décadas de aplicación, a mediados de los años 70, el bienestarismo desembocó en una inestabilidad generalizada que se tradujo tanto en el ámbito económico como social y político, afectado de manera drástica la

capacidad del Estado de responder a las demandas sociales y mantener la estabilidad.

Jessop (2008) establece como una de las causas de esta crisis la inestabilidad producida por el modelo de producción fordista. La transición hacia la producción masiva de los sectores industriales generó incrementos en la demanda que fueron difíciles de sostener en el mercado interno. El interés por expandirse hacia nuevas economías, para evitar la estanflación, encaminaron a los productores hacia el mercado externo. De esta manera, comienzan un incremento de costos por transferencias, facturas fiscales, intereses y eventuales escapes a paraísos fiscales internacionales para disminuir las presiones tributarias. La dependencia de los trabajadores generó que la inestabilidad promueva el desarrollo de huelgas, por su parte, la necesidad empresarial de sostener los índices de producción intensificó el trabajo por fuera de la negociación sindical. (Jessop, 2008) A esta crisis se incorporó el Estado, que debió responder con prestaciones y resguardo. Los costosos programas sociales y subsidios comenzaron a ser financiados gracias a créditos internacionales a una altísima tasa de interés.

De la mano de la expansión económica internacional, se modificaron también los requerimientos de petróleo como principal sustento energético capaz de sostener tanto el dinamismo como el incremento productivo, desembocando en un aumento generalizado a favor de los petroleros, que intensificaría la crisis internacional (Jessop, 2008) dejando desprovistos a los países no productores. El consumo, pieza clave para sostener la producción y el sistema impositivo que permitía el accionar estatal se vería drásticamente comprometido, despertando una problemática inflacionaria difícil de contener.

Este marco de desestabilización afectó duramente el ámbito político. Su capacidad de incorporar los ingresos necesarios para sostener las políticas sociales disminuía drásticamente mientras tanto bancos como multinacionales comenzaban a trasladar sus actividades al extranjero, evitando cargas impositivas. El pleno empleo, el crecimiento sostenido, los precios estables, se vieron seriamente comprometidos. Las empresas nacionales ya no pudieron seguir actuando como si no existiera una apertura internacional "incluso las economías mayores y relativamente cerradas se vieron absorbidas por estos circuitos más amplios del capital" (Jessop, 2008: 34)

Por otro lado, entre los detonantes de la crisis puede visibilizarse el desarrollo y crecimiento de las economías del este asiático, caracterizadas por una producción elevada a costos sumamente bajos ingreso en la disputa de mercados ahora más abiertos. Las crecientes demandas ambientales que establecieron límites a la producción fordista, y la rigidez del sistema burocrático que regía lo público, anclado a reglas y procedimientos, denunciado por la incapacidad de responder y adaptarse ante las diversas demandas producidas por la crisis.

El Estado de Bienestar, que logró dar respuesta a la crisis y reestructuración de los países tras la Segunda Guerra Mundial, propiciando una serie de instrumentos de intervención ante la exclusión del mercado generando un sistema de protección y seguridad, capaz de responder de manera continua a los reclamos y demandas sociales, no supo contestar ante las necesidades acaecidas tras la Crisis del Petróleo y la caída del consumo, visibilizando las inconsistencias de un modelo tenía límites económicos y políticos con poco margen de adaptación.

3. Advenimiento del neoliberalismo y una nueva forma de gestionar lo público.

Tras la crisis internacional de los años '70, las limitaciones bienestarristas para gestionar el Estado se vieron envueltas en fuertes críticas. De esta manera, comienzan a escucharse voces reclamando su reestructuración, centrando la problemática, principalmente, en el exceso de intervención, permitiendo la entrada en escena de las teorías del Estado Neoliberal.

En palabras de David Harvey (2005)

"El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio." (Harvey, 2005: 8)

El papel del Estado en este contexto radica en asegurar los marcos institucionales que permitan desarrollar estos objetivos, sin rebasar los límites que hagan efectivo el libre accionar del mercado.

Tras la llegada de la gran crisis y la recesión del modelo de la post guerra hacia 1973, los postulados neoliberales ganaron terreno en la escena política mundial.

Los teóricos de esta corriente aseguraban que los motivos de la crisis, y las razones que explican tanto el aumento inflacionario como la inestabilidad en el mercado

"estaban localizadas en el poder excesivo y nefasto de los sindicatos y, (...) del movimiento obrero, que había socavado las bases de la acumulación privada con sus presiones reivindicativas sobre los salarios y con su presión parasitaria para que el Estado aumentase cada vez más los gastos sociales." (Anderson, 1996: 2)

La receta frente a esto consistía en desestabilizar el poder de los sindicatos, controlar los gastos sociales, disminuir las intervenciones económicas, restablecer el equilibrio fiscal, equilibrar la balanza de pagos y fijar como meta fundamental la estabilidad monetaria. Por otra parte, era menester incorporar reformas fiscales que permitieran generar mayor confianza a inversores extranjeros, quienes se acentuarían en el país en tanto se les permita obtener ganancias altas. "De esta forma, una nueva y saludable desigualdad volvería a dinamizar las economías avanzadas, entonces afectadas por la estanflación" (Anderson, 1996: 166)

Estas reformas no fueron aplicadas con inmediatez. Si bien durante la década de los '70 comenzaron a adquirir mayor prestigio y consideración, fue recién bajo el Gobierno de Margaret Thatcher, en 1979, que las decisiones políticas y económicas comienzan a ser regidas bajo las premisas neoliberales. Un año después se incorporará Estados Unidos durante la presidencia de Ronald Regan (1980), posteriormente gran parte de Europa Occidental, exceptuando Suecia y Austria. En este periodo el neoliberalismo fue la herramienta primordial utilizada por los gobiernos para salir de la crisis económica. (Anderson, 1999: 36) Estableciendo los años '80 como un periodo eje para la expansión y aplicación de la ideología neoliberal, fortaleciendo su capacidad de atracción hacia nuevos gobiernos y consolidando su predominio.

La necesidad de cambio, fue justificada formalmente por el desarrollo ineficiente y la imposibilidad de responder a las demandas y necesidades sociales crecientes de manera práctica y rápida. El Estado neoliberal planteó la necesidad del superar el modelo burocrático por un modo de gestión pública orientado la eficiencia y a la efectividad. De esta forma, se construyó un paradigma post burocrático que permitió instaurar un modelo gerencial permitiendo reorganizar lo público.

Como establece Omar Guerrero (2004) esta nueva gerencia, fue el resultado de dos procesos de privatización. El primero, la *exoprivatización*, que consistió en la transferencia al sector privado de parte de los sectores dedicados a la producción de bienes y servicios estatales; Y el segundo, la *endoprivatización*, dirigida a sustituir la administración pública, introduciendo mecanismos, metodologías y técnicas del sector privado al Estado. Los mecanismos introducidos en este periodo, desde el paradigma post-burocrático pueden resumirse, en términos de Guerrero (2004) como cuatro: el enfoque *empresarial gerencial*, la *gerencia por objetivos y resultados*, la *agenciación* y la *reducción de costos*. Bajo estos puntos, el Estado llevó adelante la sistematización de la nueva gerencia pública, estructurando una base organizativa y operacional que permitiera descomprimir la administración estatal. (Guerrero, 2004)

Frente a lo mencionado, puede visibilizarse que el neoliberalismo introduce una nueva lógica para comprender el espacio público. El paradigma post burocrático no podría instalarse de no ser por un marco que permita la comprensión del rol estatal desde nuevas lógicas. El cambio gerencial involucra directamente al Estado, con la intención de abandonar la hegemonía del paradigma burocrático como única forma de gestión pública.

4. A modo de reflexión.

Como vimos a lo largo de este trabajo, el neoliberalismo como práctica política, forma de concebir las relaciones entre Estado y Sociedad, expresión ideológica, económica y forma de organización internacional no puede comprenderse y encuadrarse como un proceso espontáneo ni aislado, menos aún como la decisión de un conjunto de teóricos. Por el contrario, se explica como resultado de raíces y procesos históricos y sociales, que acompañados por presiones coyunturales logran aflorar.

El neoliberalismo se presenta como una respuesta principalmente económica, sin embargo, incorpora como un proyecto político y social que se inserta a nivel mundial, al igual que sus efectos sociales como el desempleo y subempleo, la inseguridad laboral, la desprotección frente a las empresas y el mercado, el crecimiento de la brecha de desigualdad, y la profundización de la pobreza. Los diferentes discursos orientados a criticar el rol de un Estado presente e interventor

en el mercado cumplen una función fundamental: generar una aceptación generalizada donde se discipline a la sociedad para buscar respuestas en el mercado y de manera competitiva. Al mismo tiempo, se genera una individualización, en tanto se desestructuran las formas de resistencia colectiva, estableciendo responsabilidades personales, en donde anteriormente había presencia y respuestas estatales.

Los lineamientos provocados por las reformas al Estado, implicaron una redefinición global del campo político-institucional. La nueva forma de gestionar lo público se inscribe en la ideología neoliberal, en tanto asegura la necesidad de reducir de costos "inútiles" por medio de un conjunto de decisiones gerenciales que aseguran la eficiencia y la efectividad de la administración, permitiendo el ingreso de elementos característicos de la gerencia privada para el ordenamiento del ámbito público.

Los elementos ideológicos y fundamentos teóricos, al igual que los postulados políticos que se inscriben en la aplicación de la post burocracia serán abordados en el próximo capítulo, intentando visibilizar las relaciones de poder que se imponen a partir de los cambios de paradigmas acaecidos a partir de la aparición en escena del neoliberalismo y su transformación en la gestión estatal.

Bibliografía.

Bresser Pereira, C. (Sin Fecha) *Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina*. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/1174/1835>

Calvento, M. (2006) *Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina*. Buenos Aires: Convergencia, revista de Ciencias Sociales.

Campana Alabarce, M. (2015) *Regímenes de bienestar en América Latina y el Caribe: Notas para pensar lo contemporáneo*. Buenos Aires: Revista de Trabajo Social Global.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento del CLAD.

Esping Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Buenos Aires: Editorial Ariel

Fleury, S. (1999) *Políticas sociales y ciudadanía*. Recuperado de: <https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/08/fleury.pdf>

Fleury, S. (2000) *Reforma del Estado*. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FLEURY%20Sonia%20-%20Reforma%20del%20estado.pdf>

Fleury, S. (2014) *¿Es posible la construcción de Estados de Bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática*. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Sonia_Fleury/publication/263147519_FLEURY_S_Es_posible_la_construccion_de_Estados_de_Bienestar_tardios_Pacto_social_y_gobernabilidad_democratica/links/54f70ef20cf28d6dec9cf640/FLEURY-S-Es-posible-la-construccion-de-Estados-de-Bienestar-tardios-Pacto-social-y-gobernabilidad-democratica.pdf?origin=publication_detail

Giddens, A. (2004) *El estado del bienestar en una sociedad europea moderna*. Manresa: IX Jornada de Economía Caixa Manresa.

Harvey, D. (2005) *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.

Martínez Franzoni, J. (2007) *Regímenes del bienestar en América Latina*.

Recuperado de:

<https://www.fundacioncarolina.es/wpcontent/uploads/2014/08/DT11.pdf>

Oszlak, O. (2003) *¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal Argentina en las últimas dos décadas*. Ciudad de Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Perry, A. (1996) *Balance del Neoliberalismo: lecciones para la izquierda*. Buenos Aires: Revista Viento del Sur.

Perry, A. (2012) *Historia y lecciones del neoliberalismo*. Los Ángeles: Deslinde

Thwaites Rey (2013) *La democracia argentina bajo el largo ciclo de hegemonía neoliberal*. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-democracia-argentina-bajo-el-largo-ciclo-de-hegemon%C3%ADa-neoliberal-1983-2013>

Thwaites Rey, M. (1999) *El Estado, notas sobre sus significados*. Mar del Plata: FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.

Thwaites Rey, M. (2001) *Tecnócratas vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración*. Buenos Aires: Revista ENCRUCIJADAS N° 6

Toussaint Eric. (2002) "Argentina ¿El eslabón más débil de la cadena mundial de la deuda?". Buenos Aires, Argentina. Periódico del CEID Años II, n° 6, julio-septiembre.