

CAPÍTULO I

LOS RETOS DEL SERVICIO PÚBLICO: UNA VISIÓN GLOBAL

La Administración Pública en el mundo contemporáneo se enfrenta a grandes retos y amenazas. El más importante de ellos es el creciente cuestionamiento de los ciudadanos sobre la capacidad del gobierno para la prestación eficiente y responsable de los servicios públicos. Conforme se acerca el fin del milenio, aumenta el escepticismo sobre la competencia del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las demandas sociales. El deterioro del servicio público es tan generalizado, que con certeza se puede designar como una de las *macrotendencias* de nuestra época.

La llamada crisis de gobernabilidad de las sociedades industrializadas se origina, por una complejidad de factores externos e internos, en los respectivos países. Sin embargo, como se infiere de las conclusiones de la *Conferencia Internacional sobre la Situación Actual y Perspectivas de la Función Pública y la Carrera Administrativa*, la gestión pública en cada país está influenciada por ***problemas comunes de carácter global***.¹

La reorganización de la economía a escala global —y la consecuente formación de bloques comerciales regionales— son eventos de impacto extraordinario para la formulación de la política pública en los distintos países. Las nuevas oportunidades y amenazas de este contexto internacional obligan a los diferentes gobiernos a diseñar estrategias novedosas para alcanzar ventajas comparativas y competir eficientemente en los diversos mercados. En este sentido, los gobiernos que no readiestren sus recursos humanos, modernicen su capacidad tecnológica, agilicen las estructuras administrativas y estrategias gerenciales, difícilmente podrán integrarse a estas *redes globales*, ni mucho menos penetrar los nuevos mercados. Por lo tanto, para no quedar fuera de la competencia internacional, es asunto prioritario de los diferentes Estados aumentar la eficiencia y productividad

¹ Cfr. "Simposio sobre función pública y reforma administrativa", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 57 (septiembre 1991). Esta conferencia internacional fue celebrada en octubre de 1990 en la Universidad de Dalhousie, Nueva Escocia.

de la Administración Pública, así como mejorar la calidad de sus servicios. Sin embargo, lo que se observa a nivel internacional es un constante deterioro y desprestigio del servicio público. Esta paradoja nos impele a discutir cuáles son los factores más importantes que explican el declive de la Administración Pública a nivel global. Más adelante analizaremos la situación de Puerto Rico.

A. Obsolescencia del *Modelo Burocrático*

Las dificultades para introducir cambios en el decadente modelo burocrático que predomina la organización y funcionamiento de las instituciones estatales, es uno de los aspectos que explican el desencanto con la Administración Pública a nivel global. Desde hace algún tiempo se viene publicando una extensa literatura que presagia la desaparición de la *burocracia* como el modelo de organización social más adecuado para enfrentar los desafíos de la sociedad posindustrial. Se alega que este modelo funcionó eficientemente durante el auge de la sociedad industrial, basada en la producción masiva de bienes y servicios mediante procesos rutinarios de trabajo y estandarización de los productos. Sin embargo, en la sociedad posindustrial, estructurada con premisas y realidades diferentes, el modelo burocrático no funciona como ente articulador en la mayoría de las organizaciones.

Las características del *modelo ideal* de la burocracia fueron elaboradas originalmente por el sociólogo alemán **Max Weber**;² y en esencia son las siguientes:

1. Rige una división especializada del trabajo por funciones.
2. La autoridad se establece mediante un sistema jerárquico de puestos, responsabilidades y *canales* de información.
3. Las tareas, deberes, funciones y derechos de los empleados están basados en un sistema coherente de reglas que describen y estandarizan su comportamiento dentro de la organización.
4. Procedimientos de operaciones uniformes y estandarizados.
5. Relaciones de formalidad impersonal en los asuntos oficiales.
6. Selección, reclutamiento y ascenso del personal, basado en el mérito e idoneidad.

² Peter M. Blau. *La burocracia en la sociedad moderna* (Editorial Paidós, Buenos Aires, 1970), págs. 34-40; y Robert Brown, "Burocracia: la utilidad de un concepto", en Eugene Kamenka y Martin Krygier, *La burocracia: trayectoria de un concepto* (Fondo de Cultura Económica, México, 1981), págs. 247-283.

Las organizaciones burocráticas se rigen por el supuesto de la *racionalidad legal*, que implica la búsqueda de los medios más adecuados para lograr los objetivos organizacionales. La organización se concibe como una perfecta *maquinaria administrativa*, en la cual cada componente estructural —o procedimiento administrativo— están deliberadamente diseñados para alcanzar los objetivos con la mayor eficiencia. Los recursos son adecuados a los fines y las decisiones, o acciones, si son programadas de acuerdo con un plan previamente establecido. El plan sirve como marco de referencia para el control del desempeño mediante un conjunto de normas, reglas y reglamentos que rigen el comportamiento y las premisas decisionales para todos los miembros de la organización. Con este sistema racional se busca la certeza y previsibilidad mediante la eficiencia del funcionamiento **interno** de cada componente organizacional. De ahí la metáfora generalmente utilizada para referirse a este modelo como *sistema cerrado* u organización *mecanicista*. Las estructuras organizacionales de este tipo de organización son monolíticas, centralizadas; con una amplia y compleja diferenciación horizontal e integración vertical.

Como vimos, su sistema se fundamenta en la autoridad; en una clara jerarquización para la coordinación de tareas y actividades, con gran preocupación por el control, mediante reglas que puedan predecir el comportamiento organizacional. Este sistema funcionó adecuadamente durante la época de consolidación del Estado moderno, e indispensable para el desarrollo del sistema liberal-democrático y el capitalismo industrial. La crítica a la forma de organización burocrática es abundante, pero la fundamental es la incapacidad de este modelo para adaptarse o responder con agilidad a los cambios económicos, políticos, sociales y tecnológicos que proceden del ambiente exterior. Durante los últimos años se han producido *oleadas* de cambios rápidos, masivos y globales que han estructurado una nueva sociedad posindustrial basada en los conocimientos revolucionarios adquiridos por los descubrimientos de la alta tecnología, la informática, la biotecnología, la electrónica, comunicaciones avanzadas y los sistemas altamente refinados de computación y finanzas electrónicas.³ Así, los productos del *trabajo mental* como la investigación científica y tecnológica son los fuentes de poder del futuro. Sin embargo, la más importante de esas nuevas fuentes del poder es la *organización del conocimiento*.

De acuerdo con **Toffler**⁴, la forma burocrática de organizar el conoci-

³ Véase: Alvin Toffler, *La empresa flexible* (Plaza y Janés Editores, México, 1987); y Alvin Toffler, *El cambio del poder (powershift)* (Plaza y Janés Editores, 1990).

⁴ A. Toffler, *El cambio del poder...*, págs. 203-219.

miento y formular decisiones basadas en los *cuñculos* —especialización funcional por departamentos— y en los *canales* jerárquicos —integración vertical de la información— no se adapta a las nuevas exigencias de la sociedad del conocimiento, por lo que se demandan nuevas formas de organización, tanto en el sector privado como en la gestión gubernamental.

En las organizaciones burocráticas, el poder cotidiano se encuentra en manos de dos tipos de ejecutivos: los especialistas —o jefes de los grandes departamentos especializados (finanzas, producción, ventas, administración de recursos humanos, investigación y desarrollo) quienes adquieren su poder debido al control de la información en los cuñculos que divide el conocimiento de forma horizontal— y los gerentes, quienes obtienen el suyo mediante el control o reagrupación vertical de la información que fluye a través de los canales. Este sistema que separa el conocimiento y compartimenta la información complica, y hace prácticamente imposible, la coordinación.

Precisamente, esta falta de comunicación cruzada es lo que confiere poder a los gerentes intermedios. En este sentido el control de la información que crea la organización burocrática es la *sabia que nutre su existencia*. El sistema de diferenciación horizontal e integración vertical que caracteriza la estructura burocrática, es incapaz de manejar con rapidez los problemas imprevistos, y cuando se necesita información adicional —o tomar otras medidas— porque no encajan con los cuñculos existentes, por lo general, las opciones son: crear otra unidad, un comité especial de trabajo, o designar a un *zar* que supuestamente conseguirá la cooperación de todas las instancias organizacionales. Sin embargo, al carecer de la información necesaria, el *zar* también acaba dependiendo del sistema burocrático preexistente.⁵

El resultado es la permanencia de estructuras monolíticas, lentas y con grandes dificultades para adaptarse a las exigencias de un entorno en continuo cambio —y con gran incertidumbre— que le exigen a la alta gerencia dos imperativos difíciles de lograr: a) impulsar la innovación y experimentación e inmunizarse contra el miedo, porque *el miedo es el asesino de las ideas*, y b) aumentar la velocidad en los procesos de trabajo y en la toma de decisiones estratégicas.⁶

Además de **Toffler**, otros *gurús del management*⁷ concurren en que una

⁵ A. Toffler, *El cambio del poder...*, *Ibid.*

⁶ A. Toffler, *El cambio...*, *Ibid.*

⁷ Peter Drucker, Thomas J. Peters, Robert H. Waterman, Craig R. Hickman, Michael A. Silva, Edward Deming, Rosabeth Moss Kanter (y más recientemente) David Osborne y Ted Gaebler, entre otros. Peter Drucker, *Las nuevas realidades* (Editorial Sudamericana, México, 1992); Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, *En busca de la excelencia*:

verdadera revolución de ideas y nuevas formas organizacionales está emergiendo para responder a los rápidos cambios del entorno, aprovechar oportunidades y mantener la competitividad en el nuevo mercado global. Entre estos autores parece existir consenso sobre dos cosas fundamentales: **a)** en las sociedades posindustriales la crisis y el agotamiento del modelo burocrático es un fenómeno irreversible, y **b)** está claramente demostrado que las empresas de excelencia se basan en premisas diferentes a las que apoyan a dicho modelo.

Las ideas emergentes para conseguir excelencia y calidad en las organizaciones son las siguientes:

1. Las empresas de excelencia están orientadas por un sentido de misión, y los miembros de la organización *comparten valores fundamentales* que sirven como principios unificadores para sus decisiones, acciones y comportamiento.
2. Predomina la autonomía y descentralización de la autoridad-responsabilidad; además se facilita que los grupos informales *reprimidos*, o *subterráneos*, puedan manifestarse y proponer alternativas a los problemas; *i.e.*, descentralización interna.
3. Los diseños organizacionales se basan en estructuras flexibles y adaptativas (incluyendo horarios y complementos salariales flexibles) y la utilización de redes dinámicas para adaptarse a un ambiente en constante cambio.
4. Los *canales* burocráticos se reducen mediante jerarquías de autoridad más achatadas.
5. Predominan los enfoques orientados hacia la calidad total en los servicios y productos.
6. Se aplican los conceptos, métodos y estilos de planificación y gerencia estratégica.
7. Responden efectivamente a las exigencias de los clientes-consumidores; son organizaciones que responden (*responsivas*) a la clientela.
8. Fomentan la participación de los empleados en el diseño del trabajo (*glassnost organizacional*) así como el trabajo en equipo.

Experiencias de las empresas mejor gerenciadas de los Estados Unidos (Editorial Norma, Colombia, 1984); **Craig R. Hickman y Michael A. Silva**, *Cómo organizar hoy empresas con futuro* (Granica, Argentina, 1992); **David Osborne y Ted Gaebler**, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Addison-Wesley Publishing Company, Inc. Reading, Massachusetts, 1992).

9. Se le brinda atención especial a la cultura organizacional.
10. Poseen un liderato responsable que privilegian la persuasión, el consenso, la negociación y los incentivos sobre la autoridad.
11. Visualizan a los empleados como el recurso más importante de la organización; fomentan la motivación, satisfacción y productividad, así como el mejoramiento de las condiciones salariales y físicas del trabajo.
12. Estimulan la liberación de la creatividad, la innovación y determinación de los individuos que integran la organización.
13. Se orientan a la acción y resultados más que a los procesos, normas y regulaciones formales.
14. Promueven y facilitan relaciones de colaboración y alianzas entre los sectores público-privado.

Como se puede observar, el modelo burocrático parece ser disfuncional para organizaciones públicas de alta complejidad, estructuradas en el conocimiento, y que funcionen en ambientes dinámicos o de gran incertidumbre. No obstante, debemos aclarar que para aquellas organizaciones de poca complejidad (entornos más estables y tareas, actividades o procesos de trabajo sencillos, rutinarios y programables) la forma burocrática-racional sigue siendo la alternativa más efectiva.

En este sentido, las monolíticas, inamovibles —o excesivamente reglamentadas— burocracias gubernamentales son incapaces de adecuarse con flexibilidad, rapidez y eficacia a las demandas de los ciudadanos-clientes-consumidores. Esta incapacidad de las estructuras burocráticas de los gobiernos centrales para responder rápida y eficientemente a las exigencias de las nuevas realidades en particular, a los retos de las crecientes crisis financieras, es uno de los factores que explican el declinar del servicio público.

B. Crisis y agotamiento del *Estado Benefactor*

Otro aspecto que explica el deterioro de la Administración Pública es la crisis y agotamiento del llamado *Estado Benefactor* como una de las formas de dominación política que asumió el Estado en las sociedades industrializadas durante la década de los treinta. Esta modalidad estatal surge como consecuencia de una crisis global que afectó profundamente la economía capitalista, cuyos ejes principales fueron la Primera Guerra Mundial, la Revolución Rusa y la Gran Depresión de 1929.

En esencia, el Estado Benefactor se estructura para tratar de organizar la anarquía del mercado que en esos momentos mostraba rasgos de

situación catastrófica.⁸ Sus postulados básicos se articulan alrededor del pensamiento *Keynesiano*, el cual cuestiona la incapacidad del mercado para ajustar automáticamente los desequilibrios entre la oferta y la demanda. Se parte de la idea de que el Estado debe intervenir activamente en la economía para disminuir el desempleo y aumentar la producción. El elemento clave es la administración de la demanda efectiva mediante una política fiscal y monetaria estimuladora del consumo y la actividad económica general. De esta manera, el Estado asume un papel de regulador y promotor del desarrollo, y se convierte en el *organizador colectivo* necesario para superar las limitaciones demostradas por las fuerzas del mercado.

Algunos autores han señalado que el **Estado Benefactor** trata de hacer compatibles dos lógicas:⁹ una lógica *económica* orientada a la acumulación y al desarrollo capitalista —la cual se dirige, mediante los llamados *gastos de capital social*— a crear o desarrollar la infraestructura y otras condiciones necesarias para la acumulación del capital privado; la otra es la *política*; y se fundamenta en la búsqueda de legitimación y control social a través de una política redistributiva. Desde esta perspectiva, el *Estado Benefactor* utiliza los *gastos sociales* para intentar mantener la estabilidad, institucionalizar los conflictos y crear un orden seguro, o legítimo, en la sociedad. Las demandas de los sectores marginados del proceso de acumulación se atenderían mediante una política pública de redistribución, justicia social y asistencia económica.

El Estado, como organización política de la sociedad, se convierte en el mediador de los conflictos entre la acumulación de capital y la desigualdad económica. Para lograr estos objetivos, se diseñan una serie de programas de asistencia o beneficencia social y de prestación de los servicios públicos más urgentes. De modo que la política social redistributiva elaborada por el *Estado Benefactor* implica la equidad, pero

⁸ Conviene aclarar que las modalidades históricas que adquiere el Estado Benefactor son distintas y varían de acuerdo con el régimen político-económico de cada formación social: *socialdemocracia*, en Europa; *New Deal* y *Welfare State*, en Estados Unidos; y *populismo*, en América Latina. Véase: Sol Arguedas, *El Estado Benefactor ¿Fenómeno cíclico?* (Editorial Mundo, México, s.f.) págs. 21-39; y Atilio Borón, “Estado Asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina”, en Instituto de Administración Pública, A. C. *Memoria Seminario Internacional: redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina* (México, 13 al 15 de noviembre de 1989), págs. 33-44.

⁹ El representante principal de esta posición es James O’ Connor, *La crisis fiscal del Estado* (Barcelona, 1989); A. Borón, “Estado Asistencialista...”; Guillermo Farfán, “Capital, trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado”, en Esthela Gutiérrez Garza, *La crisis del Estado del Bienestar* (Siglo XXI Editores, 1989).

también trae aparejado el control social y la institucionalización de los conflictos entre las clases y sectores sociales. En el desajuste de ambas lógicas (los gastos de capital y sociales) se encuentra la explicación de la actual crisis presupuestaria o bancarota del *Estado Benefactor*.

El debate sobre el agotamiento del Estado Benefactor para asegurar el desarrollo económico y el consenso en las sociedades industrializadas, comienza a manifestarse de manera sistemática a partir de la crisis económica ocurrida durante los primeros años de la década de los setenta. Este asunto causó conmoción en 1975 cuando se publicaron las conclusiones del Informe de la *Comisión Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias*. En este informe se señalaba que en Europa, Japón y Estados Unidos las demandas sociales crecían de una manera exagerada, mientras que la capacidad de los gobiernos para satisfacerlas estaba estancada debido principalmente a las limitaciones presupuestarias y al gigantismo gubernamental.

En consecuencia, los gobiernos democráticos del mundo se encontraban *sobrecargados* de demandas, e incapacitados para responder de forma ágil y efectiva a las exigencias de crecimiento económico y estabilidad política.¹⁰ Los profundos cambios económicos y políticos a partir de la crisis petrolera durante la década de los setenta, producen transformaciones institucionales que se resumen en un cuestionamiento de los valores heredados de la posguerra.¹¹ Se duda de la legitimidad del Estado para regular las actividades del mercado, y más específicamente, la capacidad del *Estado Benefactor* para fomentar la economía, lograr la estabilidad política y el consenso social. Durante ese período se produce, además, el ascenso al poder político de Ronald Reagan, en Estados Unidos, Margaret Thatcher, en Inglaterra, y otros políticos conservadores en otras partes del mundo. Ello crea el ambiente para el redescubrimiento de una literatura que cuestionaba las bases económicas y políticas del *Estado Interventor*. Así, los esposos **Milton y Rose Friedman** se convierten en los nuevos profetas y arquitectos intelectuales del modelo neoliberal.¹² En muy poco tiempo,

¹⁰ Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanak, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York University Press, N.Y., 1975).

¹¹ La literatura sobre este tema es abundante véase: Leonardo Santana Rabell, "Los límites y paradojas del Estado Benefactor", *Revista de Administración Pública*, 22 (junio 1990): 1-13.

¹² Milton Friedman y Rose Friedman, *Libertad de elegir* (Grijalbo, Barcelona, 1980). Para una crítica profunda al enfoque monetarista y neoliberal véase: Rosario Green, ed. *Los mitos de Milton Friedman* (Editorial Nueva Imagen, México, 1983). A este respecto cabe recordar que las proposiciones neoliberales lo que hacen es desempolvar las propuestas del Estado mínimo planteado por Adam Smith al que se le atribuían cuatro funciones: el **orden interno**, para reglamentar el mercado de manera que se castigue por medio de la coacción a quien

los postulados de la primacía del mercado en las decisiones colectivas, la privatización y el desmantelamiento de los programas asistenciales del Estado dejan de ser meras lucubraciones teóricas para convertirse en políticas oficiales de las democracias occidentales.

En el discurso neoliberal, los problemas de la sociedad son causados por la creciente e indebida participación del Estado en la economía, particularmente en sus respuestas asistenciales a las *excesivas* demandas de los sectores medios y pobres de la sociedad. Estos factores obstruyen el *libre y progresivo* desenvolvimiento económico de las fuerzas del mercado, y desvirtúan el equilibrio entre los distintos factores productivos y la *libertad de elegir*. **Así, las desigualdades sociales, la pobreza y la ineficacia de los servicios públicos son atribuidas a errores de administración.** El Estado, que desde la posguerra había sido el aliado idóneo para garantizar la *paz social*, el orden institucional; aparece ahora como el verdadero problema. Como lo expresan **Ignacio Perrontini y Eduardo Vega**:¹³

...Mientras la acumulación de capital no presentaba problema alguno en los años cincuenta y sesenta, mientras la preocupación básica era la consecución y expansión de mercados y la correspondiente repartición de ganancias, los intereses antagónicos de asalariados y capitalistas pudieron ser ideológicamente conciliados y corporativizados en el Estado. El crecimiento económico era la gran tarea de todos: las inversiones producían ganancias, empleos y mayores salarios; el llamado Estado benefactor era la vía institucional que regulaba el mercado y que redistribuía los ingresos. Empero en los tiempos recientes de crisis, a partir de los años setenta, pero sobre todo al inaugurarse la presente década, la repartición no es de ganancias sino de pérdidas; repartición que significa un proceso asimétrico de distribución de las cargas económicas y políticas de la crisis del sistema sobre los diversos sectores sociales con desiguales fuerzas y capacidades de respuesta. De modo que en esta crisis, en tanto que proceso desigual de destrucción y reestructuración de fuerzas desiguales, es en donde se monta el renacimiento de la agresión neoliberal como proyecto globalizador de la recomposición capitalista; **proyecto que implica la desarticulación de las relaciones de poder precedentes y la definición en los hechos de un sistema económico nuevo.**

Como vemos, las críticas del neoliberalismo al *Estado Benefactor* centran sus ataques a los *gastos sociales*, particularmente a las políticas sociales de carácter redistributivo, como los programas de asistencia pública (*paternalismo estatal*), al *gigantismo* gubernamental y a las funciones

no respete sus reglas; el **orden internacional**; la **administración de la justicia**, y la **ejecución de algunas obras públicas**, que no pueden ser realizadas por capital privado.

¹³ Ignacio Perrontini y Eduardo Vega, "El Estado Providencia y la crítica neoliberal", *Estudios Políticos* (Nueva Epoca) 4 (abril-septiembre 1985): 11.

reguladoras del Estado. El *capital social* (inversión y consumo social del Estado) no se cuestiona porque éste siempre ha sido un complemento necesario para la acumulación privada. De la misma manera, durante mucho tiempo no se cuestionaron los excesivos gastos militares incurridos por las grandes potencias para mantener la llamada *guerra fría*.

A pesar de las crisis económica, del enorme déficit presupuestario de los gobiernos y la implementación de las políticas neoliberales en casi todas las naciones del capitalismo avanzado durante la década de los ochenta, los resultados concretos para liquidar las instituciones, o programas, del *Estado Benefactor* no fueron tan alentadores. En realidad, la eliminación de los compromisos, prestaciones y asistencia social provocaría un costo político bastante alto que ni los conservadores más recalcitrantes estarían dispuestos a cumplir en su totalidad. Hay mucha retórica en el discurso de los líderes políticos (especialmente cuando son candidatos), pero en la práctica se actúa con mucho cuidado:¹⁴

... La agresividad ideológica del monetarismo y las previsiones de algunos sectores de izquierda no pueden sino augurar el desmantelamiento del Estado del bienestar, sin embargo, la observación prudente de los hechos contemporáneos obliga a una perspectiva más cautelosa. En primer lugar si el neoliberalismo ha conseguido algunos éxitos electorales ello se debe... al rechazo hacia las prácticas burocratizantes y centralizadoras del Estado y no, ... de un rechazo a la provisión estatal de bienestar. Por el contrario, hasta el momento toda la ofensiva de los gobiernos conservadores contra el intervencionismo estatal se detiene ante un acuerdo explícito con el electorado: las conquistas socialesdeben ser respetadas y mantenidas como prerrequisito para el sostenimiento de las formas democráticas.

En el régimen político-administrativo de las sociedades democráticas se han instituido las prácticas incrementalistas de la negociación, la componenda y cooptación de diferentes grupos e intereses para la toma de decisiones públicas. Las prestaciones sociales logradas —como los seguros médicos, asistencia pública, becas y préstamos estudiantiles, vivienda subsidiada, suplementos alimenticios, pagos por desempleo, pensiones, etc.— se visualizan como *parte integrante del salario*; su reducción o eliminación provocaría agrias protestas de los sectores medios y populares.

¹⁴ Guillermo Farfán, "Capital, trabajo y..." Para una evaluación de la *revolución conservadora*, encabezada por Ronald Reagan, véase: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), *Cuadernos Semestrales: Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana*. Números 23-24 (1-2 Semestre 1988), especialmente los artículos de **Frances Fox Piven** y **Richard A. Cloward**, "El debate contemporáneo sobre la asistencia social", págs. 123-170; y **Rosa E. Talavera**, "Ocho Años de *Reaganomía*: elementos para un balance", págs. 171-198; y **Javier González**, "Estados Unidos: contradicciones culturales y dilemas políticos", págs. 15-42.

De modo, que ni siquiera un gobierno de derecha y con dificultades financieras estaría comprometido con desmantelar totalmente este aspecto del *Estado Benefactor* a menos que no sea con medidas autoritarias, en cuyo caso implicaría el desasosiego social y la consecuente pérdida de legitimidad. Como afirma el profesor **Atilio Borón**: *no se puede despedazar esta unidad entre acumulación y hegemonía sin precipitar la crisis del Estado*.¹⁵ De ahí el dilema y las paradojas del *Estado Benefactor* en la actualidad.

Uno de los estudiosos más especializado en este problema, **Elmar Altvater** concluye así:¹⁶

La cuestión de la que partimos era: ¿reestructuración o desmantelamiento del Estado social? Hemos visto que actualmente la reestructuración del Estado social funciona en esencia en la forma del desmantelamiento. Esto no puede interpretarse totalmente como una infamia conservadora o reaccionaria. Es el intento de salir de la crisis a través de la reestructuración del compromiso social. Es una fortuna para la demagogia conservadora que durante la fase de prosperidad el Estado social se haya desarrollado *naturalmente* de manera caótica, tanto como todos los demás fenómenos e instituciones de la sociedad capitalista.

Ante los problemas económicos y limitaciones financieras de los diferentes gobiernos parece existir consenso sobre la necesidad de redefinir —o reestructurar— el *Estado Benefactor* y establecer un **nuevo pacto social**, sin afectar la capacidad para reproducir el modelo de acumulación capitalista ni el estilo de vida democrático.

Debemos recordar que, desde la posguerra hasta nuestros días, son muchas las consecuencias o efectos *funcionales* de las políticas sociales elaboradas por el *Estado Benefactor* para mantener la hegemonía del sistema social predominante:¹⁷

- 1) reducir las tensiones sociales,
- 2) despolitizar las masas,
- 3) organizar las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo,
- 4) reproducir el orden político y justificar el orden social,
- 5) subsidiar salarios bajos,
- 6) estimular el poder adquisitivo para el beneficio del sectores

¹⁵ Atilio Borón, *Estado Asistencialista...*, pág. 40.

¹⁶ Elmar Altvater “¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social?” *Estudios Políticos* (Nueva Epoca) 5 (julio-diciembre, 1986): 48.

¹⁷ Cfr. Saúl J. Pratts Ponce de León, “El Estado Benefactor como pacto social”, *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico 23 (diciembre 1990): 1-19.

- financieros, industriales y comerciales,
- 7) producir una imagen de consenso social y cooptación de las masas, y
 - 8) control a través de la distribución de bienes y servicios.

Aunque no sabemos la forma en que se articularán los elementos del **nuevo pacto social** para reestructurar o modificar las bases actuales del Estado Benefactor, estamos seguros que dos factores serán prioritarios: **la modernización del Estado (administrativa y política)**, y **la reforma del aparato asistencial (Welfare)**. El objetivo medular de la primera reforma es lograr mayor calidad, excelencia y eficiencia de la gerencia pública, con prioridad en la administración presupuestaria. El nuevo concepto del *Estado Promotor*, cuya función cardinal es la de servir como *agente catalizador* para facilitar, activar y coordinar con las fuerzas sociales y comunitarias de la sociedad civil la prestación de los servicios públicos, sería una alternativa viable para alcanzar esos objetivos. La meta de la segunda reforma es sustituir —o eliminar— la dependencia de los participantes de las *limosnas* del Estado por un programa intensivo de adiestramiento y educación para recalificar la fuerza de trabajo no diestra.

C. Del *Welfare* al *Workfare*

El lento proceso de reforma del *Welfare* en los Estados Unidos nos puede ilustrar los serios problemas políticos implicados en las propuestas para el desmantelamiento del *Estado Benefactor*. Desde 1967 se iniciaron en ese país proyectos experimentales en algunos estados —seleccionados aleatoriamente y con carácter compulsorio— para reformar el programa de asistencia pública nutricional. El objetivo de estos experimentos era lograr que los participantes realizaran algún tipo de servicio público a cambio de la ayuda recibida del gobierno. A pesar de ser obligatorio, estos experimentos fracasaron porque los participantes nunca aumentaron su capacidad para la autosuficiencia económica y se carecía de programas simultáneos de capacitación que pudieran aumentar sus destrezas y habilidades laborales.¹⁸ Una segunda fase para establecer el *workfare* comenzó en 1971 con los proyectos demostrativos *WIN* y *WIN-DEMO*, desarrollados bajo la administración del presidente Reagan. En esta fase se crearon incentivos para promover la autosuficiencia, así como programas de capacitación para entrenar a los participantes en las nuevas

¹⁸ Cfr. Jorge Benítez Nazario, "La puertorriqueñización del *workfare*: notas al Anteproyecto 1210 de la Cámara de Representantes de Puerto Rico", *Revista de Administración Pública*, Universidad de Puerto Rico 23 (diciembre de 1990): 21-30.

tecnologías del trabajo. Sin embargo, este programa no fue exitoso por los serios cuestionamientos morales, constitucionales y laborales que provocó su implementación.¹⁹

El intento más abarcador para reformar el *Welfare* en los Estados Unidos se realizó en 1988, bajo los auspicios combinados del Congreso, dominado por el Partido Demócrata, y de la presidencia republicana de George Bush. En ese año se aprueban varias reformas a la legislación federal, específicamente a las disposiciones aplicables a las familias que recibían ayuda económica bajo el programa de *Asistencia a Familias con Niños Necesitados*. De acuerdo con la nueva Ley, los diferentes estados estarían obligados a desarrollar programas de educación, adiestramiento y empleo para las 3.7 millones de familias que recibían asistencia pública. En esta ocasión se incluyeron algunas disposiciones humanitarias para eliminar los aspectos ilegales y punitivos de la legislación anterior. La misma representa una clara revocación de la política social redistributiva, forjada al calor del *Nuevo Trato*, y el inicio de una era distinta: el *Workfare*. Al respecto, el Congreso entiende que:²⁰

1. La capacidad del Estado para proveer beneficencia pública no es indefinida. Por lo tanto, se debe comenzar a reducir la inversión gubernamental en estos programas.
2. Si bien es cierto que la asistencia nutricional ha evitado los males asociados con la pobreza extrema, también es cierto que sus recipientes siguen siendo pobres.
3. La competencia saludable de los Estados Unidos en los mercados internacionales, en el nuevo contexto de la interdependencia, requiere una mano de obra con mejores destrezas al igual que un pueblo más autosuficiente.

A pesar de lo anterior, los resultados alcanzados hasta el presente para reducir la dependencia de las ayudas del gobierno han sido muy modestas, y en realidad, la listas de los beneficiarios en estos programas alcanzó un *récord histórico* de 13.7 millones de personas el año pasado. Esto significa, que en la actualidad uno de cada siete niños en ese país depende de las

¹⁹ Cfr. J. Benítez Nazario, "La puertorriqueñización del *workfare*...": En la operacionalización de estos programas demostrativos no se excluyeron del trabajo compulsorio a los padres y madres con niños menores de seis años, ni a los envejecientes y se establecieron criterios muy subjetivos para determinar la condición de los impedidos. Además, el movimiento obrero se opuso porque el Estado estaba creando una fuerza de trabajo excesivamente barata para llenar vacantes, romper huelgas y lograr reducir los salarios obtenidos por medio de las negociaciones colectivas.

²⁰ J. Benítez Nazario, "La puertorriqueñización del *workfare*...", pág. 25.

ayudas federales para su subsistencia. Por otro lado, resulta irónico que la cantidad real de personas pobres en la nación más rica del mundo sea más elevada en nuestros días que en 1964, cuando el presidente Lyndon B. Johnson, con solemnidad, le declaró la guerra a la pobreza. De acuerdo con el Negociado del Censo, en septiembre de 1992 la cantidad de norteamericanos que vivían en condiciones de pobreza era de 35.7 millones, lo cual representaba una tasa de 14.2 por ciento.²¹

El nuevo reto de los demócratas no es eliminar totalmente los programas de asistencia pública, sino reemplazar el sistema actual de dependencia por uno orientado a limitar el tiempo de elegibilidad, y obligar a las personas a participar en programas de adiestramiento para empleo y educación, o condicionar estas ayudas a que se pase un mínimo de horas semanales en trabajos de la comunidad o empresas privadas. Este cambio de visión respecto a los *costos sociales* del *Estado Benefactor* está dirigido a incrementar las oportunidades educativas y de capacitación de la fuerza trabajadora para mejorar la calidad y productividad necesarias para lograr una posición más adecuada en la competencia por los mercados globales.

El triunfo de Bill Clinton, en las últimas elecciones presidenciales celebradas en los Estados Unidos, finaliza más de una década de dominio del Partido Republicano en ese país. Aunque el concepto *Estado Benefactor* nunca fue defendido ni mencionado durante la campaña electoral norteamericana, el mensaje en torno a la necesidad de construir una *nueva mentalidad* sobre el rol del gobierno para superar las dificultades económicas y enfrentarse exitosamente a las *tres plagas crónicas* de la pobreza urbana (dependencia de la población en el *Welfare*, criminalidad y abandono de las escuelas) tuvo gran apoyo entre el electorado norteamericano.²²

El 2 de febrero de 1993, ante la Asociación Nacional de Gobernadores, el Presidente presentó su plan para cambiar el bienestar público, de uno basado en la repartición de limosnas, a otro en que los participantes reciban adiestramiento y luego se les requiera trabajar. Los aspectos principales de la *Propuesta Clinton*, son los siguientes:²³

²¹ Véase: Robert Pear, "Miseria multiplicada por miseria", *El Nuevo Día* (4 de septiembre de 1992), pág. 4; Michael Prowse, "Elegir a Clinton resulta un viraje histórico", *El Nuevo Día* (20 de octubre de 1992), págs. 60 y 77; y David Whitman, "Clinton en guerra contra la pobreza", *El Nuevo Día* (8 de noviembre de 1992), págs. 67-70.

²² D. Whitman, "Clinton en guerra...", *El Nuevo Día*, *Ibid.*

²³ John King, "Amarrado al sudor del mantengo", *El Nuevo Día* (3 de febrero de 1993), pág. 6; véase además, Jason DeParle, "Se acabó lo que se daba", *El Nuevo Día* (3 de febrero de 1993), pág. 5; Adam Fram, "Multimillonario aumento en los gastos federales", *El Nuevo Día* (3 de febrero de 1993), pág. 5.

1. Ampliar **los programas de educación y adiestramiento** para los beneficiarios de Ayuda de las Familias con Niños Dependientes (4.7 millones de familias en 1992). *No obstante, estos beneficios estarían limitados a dos años de elegibilidad y, además, se les exigiría trabajar.* Si no hubiese empleos disponibles, tendrían que prestar algún tipo de servicio comunitario para continuar recibiendo la ayuda.
2. Ampliar el *Crédito Contributivo por Ingreso* de forma tal que ninguna familia —en la cuál uno de los cónyuges trabaje 40 horas o más a la semana— tenga que vivir por debajo del nivel de pobreza.
3. Crear un **Archivo nacional de padres mala-paga** para seguir la pista por medios de computadorizados a los padres que no cumplen con los pagos de pensión alimenticia y utilizar el negociado de Rentas Internas para cobrar el dinero a los violadores más intransigentes.

Hemos visto cómo la experiencia de los Estados Unidos nos demuestra que el concepto y las instituciones del *Estado Benefactor*, en especial la política social redistributiva, se encuentran en una fase de transición. La permanencia —desaparición o modificación— del *Estado Benefactor* dependerá de cómo se articulen las nuevas tendencias en el capitalismo mundial; particularmente en las relaciones entre Estado y sociedad (mercado) que aún no están claramente definidas, pero que presagian la articulación de un sistema hegemónico diferente.

Ahora bien, existen algunas paradojas que el Estado, en las democracias occidentales, tiene que resolver para afrontar las *macro-tendencias* del capitalismo contemporáneo:

1. Cómo los sectores dirigentes del aparato administrativo pueden otorgarle al sistema político la coherencia necesaria para conseguir recursos a los programas de asistencia social (gastos sociales) sin agravar el déficit presupuestario real, ni aumentar el endeudamiento interno y externo del país. Es decir, compatibilizar, con cierta racionalidad, la capacidad financiera del gobierno con los reclamos y expectativas de los votantes.
2. Cómo impulsar la necesaria reforma, descentralización y modernización del Estado sin reducir drásticamente los empleos de la burocracia pública ni aumentar las contribuciones a los sectores medios de la población.
3. Cómo lograr una mayor racionalidad y eficiencia de la

administración pública con igual sentido de responsabilidad, equidad y sensibilidad política. Es decir, cómo lograr racionalidad, y a la misma vez mantener legitimidad mediante la redistribución.

El reto consiste en conciliar dos valores indispensables para la hegemonía: **eficiencia y democracia**. Esto implica, necesariamente, la revitalización del servicio público y una profunda revisión de las anacrónicas posturas del neoliberalismo.

D. Partidismo y corrupción

La extrema politización en las organizaciones públicas es otro de los elementos que amenazan el entorno de la gestión pública a nivel internacional. Ante los rápidos cambios ocurridos en distintos países, y debido a la creciente fragmentación social y política de la sociedad, ha desaparecido la homogeneidad. El pluralismo y la multiplicidad de racionalidades que definen a la llamada *sociedad industrial* hacen muy complejo el proceso de definir los problemas y diseñar políticas públicas. La aparición en el escenario político de diversos grupos y organizaciones que luchan por cuotas de poder para impulsar propuestas específicas a sus intereses, dificultan la articulación de consenso para la toma de decisiones. Dada la imposibilidad de lograr concertación sobre los grandes problemas nacionales, las demandas se tratan de satisfacer de manera incremental y con una visión a corto plazo.

Además, los rápidos cambios en las preferencias del electorado en las sociedades abiertas —por la falta de compromisos duraderos con las ideologías y plataformas de los partidos políticos tradicionales— hacen muy inestable e impredecible la permanencia en el poder. Esta situación provoca que los funcionarios electos confíen más en sus militantes, para la implementación de sus programas, que en la burocracia profesional. Así, los nombramientos laterales de confianza política se convierten en un mecanismo de control y vigilancia de los administradores profesionales.

La gestión pública basada en la competencia y el mérito de la idealizada burocracia *weberiana* desaparece casi por completo ante la nueva racionalidad *posmoderna*. Para estos burócratas, el ascenso en las esferas del poder están más vinculadas con la lealtad partidista que con la excelencia y devoción profesional. La opción para la permanencia en la administración pública es la lealtad; la compatibilidad ideológica.

Parece axiomático que en las sociedades abiertas, pluralistas y fragmentadas, ni la especialidad técnica ni las habilidades gerenciales abren las puertas al poder público. Los funcionarios de carrera saben que, para tener acceso a las decisiones importantes, deberán ser iniciados como miembros de la *tribu* gobernante del país. Por eso, la situación actual constituye un impedimento para el desarrollo de una carrera administra-

tiva en el servicio público.

El partidismo rampante en las organizaciones públicas trae consigo una secuela de problemas disfuncionales tales como: la corrupción administrativa, ineficiencia, desmotivación y baja productividad en la prestación de servicios. Estas disfunciones producen cambios profundos en el comportamiento y cultura organizacional cuyo efecto directo es la devaluación y deterioro del servicio público. Al respecto, **B. Guy Peters**²⁴ señala que:

...Una serie de factores políticos, económicos y directivos se han combinado para reducir el atractivo objetivo del sector público como lugar donde trabajar, incidiendo negativamente en la moral de muchos, sino en la mayoría, de los funcionarios. Los efectos de estos cambios no se manifiestan sólo en la moral y las actitudes de los funcionarios sino también en su deseo de abandonar la función pública por otras carreras. Igualmente, cada vez parece más difícil atraer personas nuevas y bien cualificadas al sector público. Este tiene menos que ofrecer en términos financieros o de fuerzas motivantes intrínsecas, mientras el sector privado ha experimentado mayor confianza y atención en muchos países.

La mayoría de estos problemas se explican por las consideraciones anteriores. Sin embargo, debemos apuntar que estas disfunciones paulatinamente erosionan y amenazan la permanencia de los valores, creencias, símbolos, actitudes y hábitos que articularon la imagen del servicio público. Precisamente una de las grandes preocupaciones de los estudiosos de la Administración Pública en los Estados Unidos es rescatar los *temas clásicos* de la filosofía y la teoría política que durante mucho tiempo permanecieron relegados por los enfoques técnicos y empresariales para abordar los problemas de política pública.²⁵

E. Privatización como *panacea*

La privatización es una política pública dirigida a reducir la intervención del gobierno en la producción o prestación de bienes y servicios, traspasando esta responsabilidad a la empresa privada. Desde el punto de vista ideológico o de filosofía de gobierno la privatización parece ser uno de los instrumentos medulares del neoliberalismo. Su justificación se fundamenta principalmente en los siguientes criterios económicos: a) mayor eficiencia, b) superiores niveles de calidad en los servicios, y

²⁴ B. Guy Peters, "La moral en la función pública: estudio comparado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* 57 (septiembre 1991):139.

²⁵ He tratado ampliamente este tema en: Leonardo Santana Rabell, "Public Administration Studies in the United States Today", *International Review of Administrative Sciences* 54 (diciembre 1991): 651-670.

c) adecuación de la oferta al responder a una demanda no mediatizada por el Estado y su burocracia.²⁶

El movimiento de privatización se inició de manera abrupta a principios de la década de los ochenta. Antes de esa fecha, los únicos programas de privatización importantes fueron las ventas, o liquidaciones —realizadas por el gobierno norteamericano al finalizar la Segunda Guerra Mundial— de empresas estatales creadas durante la Guerra; y las famosas ventas chilenas durante la década de los setenta bajo el régimen de Augusto Pinochet.²⁷

Esta política se reinició, en Inglaterra, bajo el mandato de Margaret Thatcher, cuando el gobierno británico vendió su compañía telefónica — *British Telecom*— en \$4,900 millones. Desde entonces, el movimiento privatizador tomó un auge extraordinario hasta extenderse por todos los gobiernos del Planeta, irrespectivo del tamaño, condiciones socio-económicas e ideologías políticas; incluidos los países ex-socialistas de la Europa Oriental y la República Popular China.

A pesar de esta popularidad, *todavía no existe consenso claro sobre los resultados y beneficios esperados*, especialmente con respecto a la venta o liquidación de las empresas públicas. Estos programas de privatización *activa* han sido fuertemente criticados debido a sus efectos, tanto en la equidad como desigualdad social:

...En Estados Unidos, la desreglamentación de la transportación aérea y de la industria de ahorros y préstamos ha tenido consecuencias negativas en muchos aspectos y muy costosas socialmente. La experiencia de España ha sido criticada por su alto costo humano en términos de la pérdida de empleos y en Gran Bretaña los esfuerzos de privatización han resultado en costos más altos y el deterioro en la calidad de los servicios en áreas tales como transportación terrestre y las comunicaciones. Se teme además que la privatización puede llevar a una mayor inequidad social...Además en un aspecto se puede alegar que el Primer Ministro Thatcher ha sido un fracaso. Después de diez años, el gobierno británico es hoy mucho más grande que lo que era en 1980 e inclusive la porción del Producto Bruto que representa el presupuesto nacional ha aumentado²⁸.

Las opciones que se presentan en la literatura para iniciar un programa de privatización son variadas:

²⁶ Francisco M. Catalá e Ida de Jesús, "Privatización en el contexto de la economía de Puerto Rico", Informe Sometido a la Confederación Unida de Trabajadores Estatales, s.l., marzo de 1990, pág. 35.

²⁷ Raymond Vernon, Comp., *La promesa de la privatización: un desafío para la política exterior de los Estados Unidos* (México, Fondo de Cultura Económica, 1992), pág. 30.

²⁸ Citado en F. M. Catalá e I. de Jesús, "Privatización en el contexto de...", pág. 85.

- a) **Venta**, o liquidación, de las empresas estatales al sector privado (*divestiture*).
- b) **Contratación** o subcontratación de servicios públicos a empresas privadas.
- c) **Retiro** gubernamental del suministro de una gran parte de los bienes y servicios que ofrece y traspasarlos al sector privado.
- d) **Reducción** o imposición de subsidios para financiar proyectos y actividades privadas.
- e) **Eliminación** o disminución de regulaciones estatales.
- f) **Reestructuración** de actividades del Estado descentralizándolas a los municipios o organizaciones comunitarias.

La moda de la privatización y el *desafío neoliberal* han ubicado al sector privado como modelo y ejemplo de buena gerencia. **Kliksberg** ha demostrado el peligro de la tendencia de trasladar *indiscriminadamente* los estilos gerenciales de las empresas privadas al sector público —en particular al gobierno central— sin examinar las diferencias sustantivas que existen entre ambos sectores:

El aparato central de gobierno tiene una problemática organizacional totalmente diferente a la propia de la empresa privada. Construir buenas relaciones exteriores, proporcionar educación masivamente, afianzar la democracia, conservar la paz social, aumentar el nivel cultural de la población, son metas de naturaleza disímil a las típicas de la empresa de negocios. Dicho aparato se desenvuelve en un medio contextual, conformado por el mismo proceso histórico. Constituye, en síntesis, ...un proceso dentro del proceso incidido por múltiples variables de diversa índole, nacionales e internacionales, que crean marcos de referencia de alta complejidad para la toma de decisiones. Debe responder, asimismo, a exigencias como la transparencia y la rendición de cuentas permanentes. Los factores mencionados...requieren de elaboraciones tecnológicas apropiadas para las problemáticas planteadas...²⁹

Los proponentes a ultranza del *sesgo privatista* olvidan o relegan los valores fundamentales de responsabilidad pública, la equidad y las obligaciones cívicas que distinguen el contexto de tareas de los funcionarios públicos, incluyendo el respeto por el debido proceso de ley, la garantía de los derechos civiles y la igual protección de las leyes. Ante esta situación es necesario rescatar los valores que conforman las virtudes cívicas y el comportamiento de los empleados públicos.

²⁹ Bernardo Kliksberg, *Cómo transformar al Estado: más allá de mitos y dogmas* (Fondo de Cultura Económica, México, 1990), pág. 59.

Un aspecto importante sobre el problema de la privatización es la necesidad de definir sus objetivos, ventajas y límites antes de establecer una política pública activa al respecto. Al parecer las propuestas iniciales de venta o liquidación de las empresas estatales como la mejor alternativa propuesta por el proyecto neoliberal está cediendo ante consideraciones **pragmáticas y menos radicales**; tales como, mejorar el desempeño administrativo, flexibilizar controles, despolitización, proveer incentivos y la creación de nuevas formas de asociación entre los sectores público-privado que combinen las ventajas administrativas de la empresa privada con la responsabilidad social del gobierno.³⁰

Uno de los estudios más abarcadores realizados hasta ahora sobre los efectos de los programas de privatización en países tan disímiles como Inglaterra, Venezuela, Filipinas, Brasil, Turquía —y algunos naciones africanas— dirigido por el profesor de la Universidad de Harvard, **Raymond Vernon**³¹, concluyó de la siguiente manera:

...Al interpretar el significado del surgimiento de programas de privatización por todo el mundo, mis colegas y yo nos hemos inclinado claramente a descontar la posibilidad de que el movimiento represente un cambio ideológico básico entre los países involucrados. Por el contrario, vemos los programas como el resultado de un proceso de aprendizaje que se extiende durante dos o tres decenios, un proceso que ha dado a los gobiernos involucrados una apreciación más clara de los costos y los beneficios asociados a su propiedad y su administración de diversas empresas. Creemos que el hecho de que tantos países mostraran señales de hallarse inmersos en tal proceso a principios de la década de 1980 reflejaba en gran medida el agotamiento del efectivo durante ese período...La caída pronunciada en el ritmo de crecimiento de la economía mundial de esa época, aunada al agotamiento de los mercados crediticios internacionales, funcionaba como equivalente a una sentencia de muerte.

...Es probable que la respuestas de los gobiernos ante las formidables dificultades de la administración de las empresas tomen diversas direcciones en el futuro inmediato, tal como lo han hecho en el pasado reciente....Sin embargo, pocos parecen dispuestos a renunciar a la opción de mantener un núcleo de empresas estatales. Moderados por la experiencia de los últimos decenios, los gobiernos tenderán a mostrarse más cautos, durante algún tiempo, en la evaluación de las potencialidades de la empresa estatal como instrumento de la política pública. Pero son escasas las pruebas de que vaya a darse un cambio de sentimientos tan fundamental como para impedir la creación futura de una nueva generación de empresas estatales.

³⁰ B. Kliksberg, *Cómo transformar al Estado...*, *Ibid.*

³¹ B. Kliksberg, *Cómo transformar al Estado...*, págs. 26-27.

Como se puede abstraer, la propuesta privatizadora *activa* de venta o liquidación respondió a una situación global claramente identificable, por lo que sus postulados deben ser reexaminados desde el punto de vista de la experiencia internacional adquirida, y dentro del conjunto de otras posibilidades (mucho más creativas) de colaboración con el sector privado. La privatización no es un proceso exclusivamente económico, porque — como cualquier política pública— sus premisas contienen consideraciones éticas y políticas. Si la decisión se define sólo desde la perspectiva ideológica, se pueden ocultar otras dimensiones de la privatización, como sus efectos en la distribución del ingreso, la justicia social, el autoritarismo y las posturas neoconservadoras que — como mencionamos— están implícitas desde que se inició éste movimiento. De todas maneras, el problema de la privatización es una tendencia global contemporánea que le presenta grandes retos a la creatividad e imaginación de los profesionales en el campo de la Administración Pública.

F. El *discreto encanto del servicio público*

Las recurrentes recesiones económicas en algunas de las democracias occidentales, debido en parte a las razones antes señaladas, han provocado reales limitaciones presupuestarias y reducciones drásticas en inversiones o el desarrollo de nuevos programas gubernamentales. Estas condiciones provocaron la implantación de políticas restrictivas para administrar la escasez, cuyo lema de campaña era *hacer más con menos*.

A pesar de las mejores intenciones, las limitaciones de recursos financieros y humanos, junto a la baja remuneración, hacen poco atractivo el sector público para el mejor talento disponible. Como lo señala Peters,³² en un estudio comparado de varios países:

...Para la función pública, la desaceleración del crecimiento económico y el consiguiente aumento del gasto público empezaron a hacer menos divertido administrar. Es mucho más entretenida una Administración (Pública) con grandes cantidades de dinero y donde se ve la posibilidad de lanzar nuevos programas para resolver los problemas planteados en la esfera donde actúa un funcionario. Si todo lo que se ofrece son años de economías, ahorros, restricciones, y posibles *reducciones de recursos*, el trabajo pierde gran parte de su *glamour*... Sea el interés personal o el servicio público lo que motive al funcionario, es muy probable que las crisis económicas y las reducciones de gasto público ayuden a su desmotivación...

Hemos señalado que uno de los efectos ideológicos no anticipados de esta discusión, la cual abarcó casi toda la década de los ochenta, es el

³² B. Guy Peters, "La moral en la función pública..." *Loc. cit.*, pág. 127.

creciente desprestigio y devaluación del servicio público; particularmente de los propios gobernantes cuando esta diatriba antigubernamental se traduce en votos en favor de sus agendas políticas. De hecho, el presidente Reagan comentó en alguna ocasión que, como los administradores públicos no hacen nada verdaderamente importante, bastaba que sus miembros fueran *mínimamente competentes en lugar de excelentes*³³. Esta falta de apoyo de la clase política norteamericana hacia la misión del gobierno en la sociedad ha producido, según el profesor **Aaron Wildavsky**, un sentimiento de *anomía* en el servicio público federal.³⁴ La actitud descrita por **Wildavsky** difiere marcadamente de la vieja tradición novotratista y posbélica, la cual le atribuía a los funcionarios de la Administración Pública un papel muy relevante en el desarrollo económico nacional.

Nos parece que el cinismo, desencanto y menosprecio generalizado por la función pública y la capacidad de gestión de los funcionarios al servicio del Estado, es una constante a nivel global. Como se puede advertir, la quiebra de los llamados *bancos de talento*, y la dificultad para administrar durante los períodos de recesión económica, no es un fenómeno exclusivamente de los puertorriqueños. Las amenazas que se le presentan a la Administración Pública son reales, por lo cual es necesario diseñar estrategias distintas e ingeniosas para enfrentar con éxito los retos que se avecinan e intentar devolverle el *encanto perdido* al servicio público.

³³ B. G. Peters, "La moral en la función pública...", pág. 125.

³⁴ Aaron Wildavsky, "Ubiquitous Anomie: Public Service in an Era of Ideological Dissensus," *Public Administration Review* 48 (julio-agosto 1988): 753-755. La posición del autor provocó un interesante debate sobre este asunto, véase: Robert B. Denhardt y Edward T. Jennings, Jr., "Image and Integrity in the Public Service", *Public Administration Review* 49 (enero-febrero 1989):74-77; y Robert T. Golembiewski, "Anomie, Resurgence, and Opportunity: Reflections on the Current State of the Public Service", *Public Administration Review* 49 (mayo-junio 1989): 287-290.