



Explorando una conversión. La Nueva Gestión Pública en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre 1970 y 1980*

A conversion exploration: the New Public Management at the OECD-PUMA (1970s-1980s)

Magdaléna Hadjiisky**

Palabras clave

OECD

Nueva Gestión Pública

Organizaciones internacionales

Difusión transnacional

Políticas públicas

Resumen

Aunque reciente, la internacionalización de la reforma del Estado es un acontecimiento históricamente trascendental, ya que desafía a los actores multilaterales a probar modelos que han sido legitimados en ámbitos externos a ellos o a formular nuevos, en un área como la administración pública, que se definía como una atribución del poder de los Estados-nación. Esta perspectiva de la reforma estatal, piedra angular de la llamada Nueva Gestión Pública, ha pasado a constituir el núcleo de los denominados principios de la buena gobernanza.

A través del PUMA (Comité de Gestión Pública), la OCDE es considerada como un actor clave en la internacionalización de esta experticia sobre las reformas del Estado. Más concretamente, la mayoría de los autores destacan el papel desempeñado por esta agencia, creada en 1989, en la difusión de modelos inspirados en la Nueva Gestión Pública. Proponiendo que el secretariado de este departamento de la OCDE instó ideológicamente o adoptó una perspectiva estrictamente economicista de la administración pública.

Dejando de lado los lugares comunes sobre la supuesta acción hegemónica de la OCDE, la presente investigación reconstruye la génesis y el desarrollo de la participación de dicha organización en el campo de la administración

* Traducido del original en francés por Natacha Bacolla y Jimena Caravaca.

** University of Strasbourg, member of the CNRS laboratory Societies, Actors and Government in Europe. Contacto: mhadjiisky@unistra.fr

pública. Sobre la base de fuentes de archivo de la institución y entrevistas a sus principales actores, el estudio muestra primero que, a diferencia de lo que podría esperarse, los fundadores del Comité de Gestión Pública no poseían una formación como economistas o dentro de las corrientes gerenciales. Su compromiso con la legitimación de la «cuestión administrativa» dentro de la OCDE se explica mejor por razones estratégicas y de organización. La investigación en segundo lugar amplía la perspectiva, indagando las interacciones entre este comité y los delegados de los Estados miembros de la organización, así como el fenómeno de «relevancia contextual» que adquirieron las reformas puestas en marcha al interior de algunos de los países miembros más influyentes.

Keywords

OECD

New Public Management

International organizations

Transnational diffusion of policy models.

Abstract

Though recent, the internationalization of State reform is a historically momentous development, as it challenges multilateral actors to evidence external legitimate models or construct them in an area that had once contributed to defining State power. This reform ambition, previously a cornerstone of the New Public Management movement, is now at the heart of the Good Governance principle.

Through the PUMA (Public Management Committee), the OECD is considered as a key actor in the internationalization of expertise on State reform. More specifically, most authors emphasize the role played by the PUMA (created in 1989) in the diffusion of models inspired by the New Public Management. They deduce that the PUMA Secretariat was ideologically conducted or that it adopted a strictly economically-oriented framework on public administration and services.

Leaving aside preconceptions on the purported hegemonic action of the OECD, the present research retraces the genesis and development of the OECD's involvement in the field of public administration. Based on archival sources and interviews, the study first shows, that unlike what might have been expected, the founders of PUMA were not ideologically oriented, nor economists by training. Their commitment to the legitimization of the "administrative issue" inside the OECD is best explained by strategic and organizational reasons. The research secondly broadens the

perspective. To understand the adoption of NPM-inspired models of public administration by PUMA, it examines the importance of the interaction between the PUMA's Secretariat and the member states' national delegates, as well as of a phenomenon of "contextual saliency", linked to the administrative reforms, which were under way in some of the most influential member countries from that time.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y en particular desde 1989, las organizaciones internacionales han jugado un papel cada vez más visible en el proceso de circulación internacional de políticas públicas.¹ Esta internacionalización ya no se limita a los campos económicos y financieros, o las políticas sectoriales "transnacionales", sino que se extiende a los conocimientos y prácticas de gobierno, considerados en otro tiempo como un terreno exclusivo de decisión soberana de instituciones estatales nacionales.² Esta evolución es parte de un cambio más general de las misiones asumidas por los organismos internacionales, como ha sido señalado por Richard Woodward en referencia a la OCDE:

"En los últimos tiempos, la OCDE no ha propiciado tanto la coordinación de políticas a nivel internacional, sino que ha asumido como institución un rol en el cual se esfuerza por develar las políticas nacionales apropiadas para cumplir con un objetivo común."³

Aunque reciente, la internacionalización de la cuestión de la reforma del Estado es un fenómeno de considerables proporciones históricas. Este proceso enfrenta a los actores multilaterales con un desafío novedoso en la identificación o construcción de "modelos" externos, legítimos e independientes de las "circunstancias nacionales", en un campo históricamente constitutivo del poder del Estado. Esta ambición ha sido parte del movimiento llamado "Nueva Gestión Pública".⁴

La apuesta de la OCDE en este ámbito de la administración pública se vio objetivada entre 1989 y 1990 con la creación de un departamento especializado, el Comité de Administración Pública (PUMA),⁵ luego convertido en Comisión de

¹ Barnett; Finnemore, 2004: 21, 33; Dolowitz, Marsh, 2000: 11.

² Cassese; Wright, 1996; Pollitt; Bouckaert, 2000, 2004; Nolan, 2001; Ougaard; Higgott, 2002; Bezes, 2007; Rey; Le Gales, 2011; Pal, 2012.

³ Woodward, 2009: 12.

⁴ Véase, en una extensa literatura, la síntesis de Christiansen y Laegried (2002). Cabe señalar que más recientemente el relevo en esta misión ha sido tomada por las nuevas tendencias englobadas en el llamado *Good governance* (Nanda, 2006).

⁵ PUMA es la sigla de la Comisión de Administración Pública (por su nombre en inglés, Public Management), conocido desde 2004 como GOV, Comité de Gobernanza Pública (Public

Gobernanza pública y desarrollo territorial (GOV) en 2002.⁶ Estas transformaciones son parte de fenómeno que, según Morten Ougaard tiene sus comienzos en la década de 1970:

“Ha habido (también) una ampliación significativa del alcance de la cooperación en áreas e instrumentos relativos a problemáticas que tradicionalmente se habían considerado como ‘cuestiones de las fronteras hacia adentro’, es decir, que se consideraban enteramente en el ámbito de la Política interna.”⁷

A través de la creación del Comité PUMA, de hecho, la OCDE se ha comenzado a ocupar del problema del Estado y de su organización. Sin embargo, a pesar de la centralidad de este cambio, pocos trabajos han abordado el proceso de incorporación de este nuevo tema dentro de la agenda de la OCDE. En este sentido ha habido análisis que coinciden en señalar el papel central del Comité PUMA en “crear una comunidad de discurso” internacional sobre las reformas de la administración pública sucedidas durante los años 1980 y 1990.⁸ Pero solo para enfatizar de inmediato el contenido de administrativista de las referencias y recomendaciones, describiendo así el Comité PUMA como la “matriz” de la Nueva Gestión Pública (NGP) a nivel internacional.⁹ La OCDE es presentada así en la literatura especializada como el catalizador y el “diseminador internacional” de la NGP, junto con el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI),¹⁰ espacio de difusión de un conjunto de principios y herramientas vistos por algunos como un “movimiento global de reforma de la gestión pública”.¹¹ Con una excepción, la literatura académica aborda desde una perspectiva economicista el proceso de legitimación de la incorporación de las problemáticas estatales dentro de la agenda de las organizaciones internacionales de vocación económica; perspectiva que contribuye a generar una confusión entre dos cuestiones bien distintas: aquella de la inversión de los organismos internacionales en el tema de la administración del Estado, por una parte; y la relativa al “modelo” que estas inversiones, de ser exitosas, favorecen, por la otra.¹²

Governance and Territorial Development). Los comités, dentro de la OCDE, constituyen los órganos donde están representados los Estados a través de sus delegados acreditados. La administración de la OCDE se organiza a su vez en departamentos, que reagrupa los diversos comités. El Comité de Gobernanza Pública está incorporado a la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOV).

⁶ El Comité cambió su nombre a su vez dos años más tarde, en 2004.

⁷ Ougaard, 2004: 83.

⁸ Pollitt; Bouckaert, 2000, 2004: 20-21; Hood, 1998:202.

⁹ Sahlin-Andersson, 2000.

¹⁰ Pollitt, Bouckaert, 2004: 20- 21.

¹¹ Kettl, 2005: 1.

¹² Pal, 2012.

Para abordar esta problemática, se presenta como primer imperativo heurístico deshacerse del efecto deformante que emerge de excesiva focalización en “modelos”, sumamente frecuente en la producción académica especializada. En su desempeño profesional cotidiano, los actores se enfrentan a desafíos diversos para dar respuestas a diversos problemas, resolución práctica que raramente se formula en términos teóricos e ideológicos. Restaurar esa lógica específica de los actores en su labor cotidiana permite destacar el funcionamiento práctico de la circulación de ideas a nivel internacional y por lo tanto el modo en que son informados por los modelos de referencia, los contextos en los cuales emergen y la utilización que se hace de ellos. En este sentido, la circulación exitosa de una idea, un instrumento de política pública no puede ser evaluado por una calidad inherente a la misma, sino a partir del estudio de las circunstancias que la hacen apropiadas para una determinada configuración.

En este contexto cabe preguntarse: ¿la incorporación de los temas relativos a la gestión pública como un asunto legítimo dentro de la agenda de la OCDE es el resultado de una toma de posición ideológica, como a menudo se presupone en ciertos análisis? Y en ese registro, ¿es el discurso administrativista adoptado por el Comité PUMA extensión de la tradicional primacía de las ciencias económicas en las producciones y los agentes de la OCDE? ¿Debe ser interpretado como un reflejo de la influencia de los Estados Unidos, el principal contribuyente de esta organización, cuyo origen trasatlántico es aún de gran pregnancia? ¿O debe ser visto como el resultado de la competencia en lo que podría llamarse el mercado internacional de pericia administrativa, en particular con el Banco Mundial, cuyos “indicadores de gobernabilidad” han gozado, desde mediados de la década de 1990, de amplia circulación y aceptación?

Para responder a estas preguntas, se propone una sociología de la aparición y legitimación del tópico “administración pública” en la OCDE. Al centrar el análisis en la emergencia de este problema, nuestro estudio se inserta en un conjunto de nuevos estudios que analizan las organizaciones internacionales desde dentro, mientras que su realidad social no se limita a ser meras ejecutoras pasivas de las órdenes emitidas por los Estados miembros, ni la acción autónoma de una “élite mundial” unificada.¹³ Al igual que otras organizaciones complejas, estas instituciones internacionales deben ser abordadas como construcciones colectivas, que involucran actores con diversos puntos de vista e intereses, actuando en un contexto estratégico donde influyen parcialmente las limitaciones específicas de los procedimientos multilaterales de toma de decisiones, inherentes a estos organismos.¹⁴

¹³ Reinalda; Verbeek, 2004; Trondal *et al*, 2010; Nay, 2012; Gayon, 2009a, 2009b.

¹⁴ Nay Olivier y Franck Petiteville nos invitan a considerar las organizaciones internacionales como sistemas de acción concretas “que implican diferentes categorías de actores que forman configuraciones”, continuamente atravesados por la dinámica social que combina los juegos de cooperación y de competencia, mecanismos y relaciones de poder, pero también de solidaridad “ (Nay; Petiteville, 2011:16).

Nuestro artículo se apoya en una investigación histórica y empírica de la fundación y primeros años de funcionamiento del Comité PUMA,¹⁵ con el objeto de explorar las razones y modalidades que asumió la progresiva legitimación de la incorporación de tópicos de la gestión pública, que tradicionalmente habían sido el terreno exclusivo de los estados nacionales. Por lo tanto, lo que se pone en discusión aquí no es el impacto de la acción internacional en los estados nacionales, sino por el contrario las estrategias y las implicancias de estos desarrollos al interior de los propios organismos internacionales. El estudio de la aparición de una comunidad de discurso, con las tensiones que esta aparente homogeneidad puede cubrir, no debe ser confundido con el análisis de las reformas asociadas (o no) llevadas a cabo en diversos casos nacionales.¹⁶ Esta distinción nos permite evitar el riesgo de confundir la recepción de ideas y modelos, con la influencia en las políticas efectivamente implementadas y sus consecuencias. Reconociendo así las distancias entre la adhesión discursiva y las prácticas concretas. A partir de la perspectiva adoptada en este trabajo, nos proponemos contribuir a una sociología de los espacios internacionales en sí mismos, independientemente de la cuestión de su poder para influir en los estados.

La exploración de los resortes estratégicos internos en la aparición de la cuestión del Estado dentro de la OCDE nos permite: 1) poner de relieve el papel central que asumió un pequeño grupo de actores dentro de la organización; 2) su integración en una configuración compleja, parcialmente dictado por los Estados miembros, y 3) poner finalmente a la luz, un conjunto de fenómenos de "relevancia contextual" para explicar la adopción de una lectura "managerial" de la reforma de la administración pública dentro del Comité PUMA de OCDE.

Un equipo asediado. Resortes estratégicos en la incorporación del tópico "administración pública" en la agenda de la OCDE

La creación de un comité dedicado a la administración pública en el seno de la OCDE puede parecer a primera vista un tema con magros fermentos intelectuales. Sin embargo, la aparición de la cuestión de la administración del Estado en la OCDE no puede ser leída como una prolongación de la lógica burocrática o como parte del desarrollo de una complejidad "natural" de la organización, puesto que estos tópicos no se corresponden con los poderes constitutivos de

¹⁵ Los datos empíricos utilizados son parte de una investigación en curso sobre la OCDE y los actores implicados en la aparición del Comité PUMA en la década de 1970 a 1990. Llevamos a cabo entrevistas e investigación de archivo en París (sede OCDE). Se llevaron a cabo varias rondas de conversaciones con los asesores actuales y anteriores del GOV y PUMA, así como representantes de los estados dentro de los mismos.

¹⁶ Hemos explorado este último aspecto en relación a la reforma de la administración pública Checa después de 1989 y la interacción entre actores nacionales e internacionales en Hadjiisky, 2007.

la misma como puede verse en sus documentos fundacionales. Así, el primer artículo de la convención que dio origen a la OCDE en 1961 señala claramente el mandato de la organización, destinado a promover el desarrollo económico y el comercio internacional en una dinámica multilateral y no discriminatoria.^{17, 18}

Al contrario de lo que pudiera inducirse de esto, no siempre se trata de una simple tarea, sino que la misión fijada en los documentos fundacionales importan un trabajo de reinterpretación por parte de los actores en cada ocasión. En este sentido como bien señalan Barnett y Finnemore, las organizaciones internacionales contemporáneas están atravesadas por una tensión central entre su estatus intergubernamental y los objetivos que se le asignan, definidos en términos globales y generalmente imprecisos, y los requerimientos de interpretación necesaria para convertirlos en prácticas operativas. Así, la redefinición de los mandatos y objetivos (a menudo demandadas por los gobiernos miembros a las secretarías de los organismos internacionales) se presenta como un requisito funcional para la mayoría de ellos.¹⁹ Veremos que nuestro estudio de caso confirma esta hipótesis. En tanto ninguna disposición institucional dentro de la OCDE preveía la construcción de una competencia específica de la misma sobre los problemas de la administración estatal.

La creación del Comité PUMA no sería, por lo tanto, el producto de una iniciativa de la Secretaría General en relación con las estrategias prioritarias destacadas periódicamente. En consecuencia, no puede ser interpretado como un proceso jerárquico impulsado "desde arriba". Por el contrario, la incorporación a la agenda de la OCDE de la cuestión de la administración estatal parece ser el resultado de la labor continua de un pequeño grupo de actores dentro de ella, emergentes del mismo departamento de asistencia técnica (TECO).

Los "orígenes": un departamento en problemas

Nuestro estudio –confirmando en este sentido el análisis ya presentado anteriormente por Leslie Pal– valida la hipótesis, a primera vista sorprendente, de

¹⁷ La Convención que dio origen a la OCDE fue firmado en París el 14 de diciembre de 1960; entrando en vigor el 30 de septiembre de 1961.

¹⁸ La Convención fundacional encomienda a la OCDE: "promover las políticas destinadas: a) alcanzar el mayor crecimiento económico y del empleo y a la mejora del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, y así contribuir al desarrollo de la economía mundial; b) contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y no miembros, en el proceso de desarrollo económico; c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales". Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de 14 de diciembre de 1960, el artículo 1.

¹⁹ Barnett; Finnemore de 2004: 1-44.

filiación entre el Comité PUMA y el antiguo y oscuro departamento de cooperación técnica de la OCDE, condenado a desaparecer, como hemos visto, a mediados de la década de 1970. Creado en 1962, el Comité de Cooperación Técnica había supervisado un programa de asistencia destinado a los "(...) Estados miembros que presentaban problemas específicos de desarrollo (...)": España, Portugal, Grecia, Turquía y Yugoslavia.²⁰ En términos institucionales, su creación, como los inicios del Comité de Ayuda para el Desarrollo (*Development Assistance Committee*), debía orientarse a hacer efectiva la segunda de las misiones asumidas por la organización desde su fundación, a saber: la ayuda y la asistencia a las economías menos desarrolladas a fin de promover el libre comercio a nivel mundial.²¹ Esta filiación es confirmada por una doble continuidad entre los dos departamentos: en términos de agentes y en cuanto a las temáticas.

Derry Ormond, quien dirigió el Comité PUMA desde sus inicios en 1989 hasta 1998, había sido jefe del departamento de asistencia técnica (TECO) a partir de 1972. Lo mismo sucedía con otro de los iniciadores de la mencionada agencia, Bob Bonwitt, quien había sido contratado en 1976 dentro del departamento TECO, para luego seguir a Ormond al Comité Puma. Similar trayectoria puede verificarse para Francis Hénin, Ravi Kapil, Atila Alpöge –incorporado a TECO en 1981 y luego parte del equipo de PUMA, hasta 1999–. Continuidad que se confirma en las segundas líneas como es el caso de Elisabeth Lacey, asistente personal de Ormond.

Una vinculación de igual naturaleza puede observarse en cuanto a las actividades prioritarias de las dos agencias, centradas en la reforma administrativa, la mejora de la gestión de los recursos humanos, la planificación presupuestaria y la evaluación del desempeño de los servicios públicos. La diferencia esencial radicaría en sus perímetros geográficos. Mientras el departamento de asistencia técnica (TECO), focalizaría su acción solo en los países ya mencionados de la Europa oriental, el nuevo comité PUMA iniciaría y controlaría programas o actividades dirigidas a todos los Estados miembros y asociados a la OCDE.

Tal grado de afinidad temática entre una y otra agencia puede ser explicado por el hecho de que el departamento de asistencia técnica, entre 1974 y 1989, había multiplicado los programas orientados hacia la administración pública, en

²⁰ Historial que emerge del documento: "Future substance and working methods of technical co-operation activities", 5 de septiembre de 1974 (TECO, (74)5: 1).

²¹ La creación del departamento de asistencia técnica (TECO) también puede vincularse al clima posterior al Plan Marshall. En esa coyuntura, la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), creada en 1948 para gestionar la ayuda estadounidense, dio paso a un organismo ampliado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), transformación que tuvo lugar entre 1960-1961. Se decidió entonces, sin embargo, continuar la ayuda para el desarrollo de los países menos avanzados del continente, justamente a través del mencionado departamento de asistencia técnica.

detrimento de aquellas áreas que habían sido los focos más clásicos de la cooperación técnica (industria, infraestructura, agricultura, etc.). De allí que, gran parte de las iniciativas del Comité PUMA en el momento de su creación, habían sido ensayadas en la agencia precedente.²²

Ahora bien ¿cómo comprender esta transformación, desde una agencia dedicada a la cooperación técnica geográficamente acotada y consagrada a cuestiones de desarrollo regional y sectorial; a un comité generalista focalizado en la administración pública central?

Los cuadros técnicos fundacionales del Comité de Administración Pública (PUMA)

Contrariamente a lo que podría hipotetizarse, la formación académica y profesional de los fundadores de la agencia para la administración pública dentro de la OCDE, no lleva en sí misma la explicación de esta evolución. No se trata de juristas especializados en derecho público; ni economistas deseosos de adaptar al Estado a las "necesidades del mercado". Tampoco son cuadros gerenciales en busca de legitimación disciplinaria, como ha sucedido en algunos casos nacionales; o ideólogos que buscan constituir la OCDE como un lugar de formación de cuadros técnicos o *think tank*.

Un cuadro muy heterogéneo emerge de las diversas trayectorias personales: Derry Ormond, hizo sus estudios superiores en el King's College de Cambridge, historiador de formación; Bob Bonwitt se graduó como ingeniero aeroespacial; Francis Hénin como ingeniero agrónomo, con un breve pasaje profesional como experto en el Consejo Económico y Social de Francia; Atila Alpöge egresado de la Universidad Técnica de Estambul, ingeniero urbanista especializado en transporte. Con la excepción de este último, el resto realizó gran parte de su carrera dentro de agencias de la OCDE. Solo uno de los miembros de este grupo fundador tenía una especialización en administración pública: Ravi Kapil. Norteamericano, de origen hindú, no solo había adquirido su formación allí, sino que además ejercería como profesor en esa área en la Universidad de Wisconsin.

Pero la mayor parte de ellos solo se acercaron más tardíamente al campo de la Administración Pública, en sus formaciones de posgrado o alternativamente en la práctica profesional. Francis Hénin, luego de haber estudiado en la *Ecole nationale supérieure agronomique*, se especializó en Science Po de

²² Los propios participantes de la reunión constitutiva del Comité PUMA, reafirmarán esta continuidad con una medida significativa: aprobarán las actas de la última reunión del departamento de asistencia técnica. Esta decisión fue justificada declarando que: "existe una continuidad entre esta agencia y el trabajo de su predecesora, el Departamento de Cooperación Técnica" (PUMA/M(90)1, Ítem 2).

París. Bonwitt obtuvo un Máster en la prestigiosa escuela de administración de la *London Business School*. Atila Alpöge, sin ser funcionario, ejerció como asesor científico primero en el Departamento británico del transporte –en los años 1960– y luego en la alcaldía de Estambul –entre 1974 y 1980–. En cuanto a Derry Ormond, su acercamiento al derecho y la administración pública fue mediado por la historia familiar: a través de su padre, de doble formación británica y francesa, jurista y abogado antes de convertirse en alto funcionario británico luego de la Segunda Guerra Mundial.

Aunque son muy diversas estas trayectorias presentan algunas similitudes significativas en relación a nuestro objeto de estudio. En primer lugar, se trata en todos los casos de funcionarios de la OCDE que no son economistas de formación. Este dato los coloca inmediatamente dentro de una minoría, dentro de una organización donde la economía es tradicionalmente la disciplina más valorada. Esta condición fue subrayada espontáneamente en las entrevistas, y señalada como un estrato sobre el cual emergieron connivencias entre quienes compartían esta “debilidad” y “estigmatización”. En el relato de su recorrido personal Derry Ormond insiste en ello, afirmando:

“Hice estudios en Historia, lo cual he considerado como un defecto durante largo tiempo. Es decir... para qué servía esa formación!? Aquí [en la OCDE], y en otros lugares también... Pero progresivamente me fui dando cuenta que no era algo tan negativo. Cuando se debe interactuar con otros países, es necesario saber sobre ellos. Algo impactante para mí en la OCDE era el número de economistas que no sabían nada de los países con los cuales les tocaba tratar, por qué se había dado una situación determinada, por qué sobresalían tales o cuales motivaciones, cuáles eran en el fondo sus características culturales.”

El mundo de la empresa privada no parece haber constituido una meta profesional, ya sea real o deseada, para estos actores. Así se desprende de otras afirmaciones de los entrevistados. En el caso de Bob Bonwitt, relata cómo sus primeras experiencias profesionales lo llevaron a ejercer como consultor en la industria aeroespacial y de construcciones militares; experiencia que lo impulsó a buscar una nueva especialización más cercana a sus inclinaciones. Derry Ormond, también relata una situación similar. Al finalizar sus estudios confiesa no haber sabido en qué ocuparse pero, por el contrario, tener muy claro hacia dónde no iría su carrera profesional: “al ámbito empresarial”. Esta certeza fue la causante de que, según su relato, hayan fracasado todas sus entrevistas con grandes empresas que buscaban reclutar jóvenes en formación en la prestigiosa King’s College.

Los miembros fundadores del Comité PUMA tampoco construyeron una solidaridad de grupo asentado en un interés profesional o ideológico común dirigido a promover una “visión economicista” del Estado. En este sentido tampoco parece haber sido la “Nueva Gestión Pública” (NPM), en tanto doctrina, el principal

motor que los impulsó a su "pasión" por la administración pública. Así, la reconstrucción que en forma retrospectiva hacen los promotores del Comité PUMA, dista mucho de la interpretación preponderante como una agencia destinada a una promoción voluntarista de esta perspectiva teórica.

El ya mencionado Derry Ormond, primer director de la agencia, argumenta: "no he utilizado jamás el término de 'Nueva Gestión Pública' (...) porque constituía un movimiento que tenía la pretensión de ser aplicable a todo el mundo; pero no era así efectivamente". Aunque reconoce la influencia de algunos de sus elementos, insiste en que su lectura tenía una "(...) salvedad muy importante: para algunos países era bueno, pero para otros no, cada caso debe verse en su propias características. Fue siempre ésta nuestra filosofía, nuestro enfoque". Lo que surge de estas afirmaciones no constituye una refutación total de la Nueva Gestión Pública en tanto tal, sino su ambición universal. Por su parte, su colega, Bob Bonwitt, se reconocía como un enemigo acérrimo de aquello que describe como una "visión estrechamente economicista de la administración".

Debemos tener en cuenta, sin embargo, que estos discursos son reconstrucciones a posteriori, operadas en la actualidad, es decir en un contexto caracterizado por una profunda crítica a las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública llevadas a cabo en algunos países de la OCDE. Lectores de la literatura especializada y conocedores de las ataques hacia las actuaciones del Comité PUMA, los miembros de su secretariado que han sido entrevistados hacen visible en sus discursos el efecto de retorno que estos han tenido sobre ellos.²³ Además, otro hecho que muestra el impacto de este nuevo clima, es el cambio operado sobre la agencia en 2004, ya mencionados con anterioridad, los cuales expresaron un giro de perspectiva por parte de sus promotores, con la voluntad de separarse de la administración pública a secas, e introducir temáticas como la participación ciudadana, la responsabilidad política, la transparencia pública.²⁴

A pesar de los anacronismos, la restitución que operan los actores adquiere un valor heurístico clave, en tanto en estos discursos entran en resonancia numerosos elementos que muestran la centralidad de la "administración estatal" como objeto, más que la defensa de un modelo específico (sea la NPM u otra).

En ese registro, algunas producciones publicadas con anterioridad al inicio del nuevo milenio, en plena etapa "creativa" del Comité PUMA, ya relativizan los méritos de las perspectivas "gerenciales" de la nueva gestión pública. Es el caso del artículo de Bob Bonwitt, publicado en 1989 en la *Revue internationale des*

²³ Un ejemplo de ello es la afirmación de Bob Bonwitt, en la cual aduce que fue el ácido artículo de Rune Premfors uno de los textos que más lo hizo reflexionar sobre cómo era visto en realidad el trabajo hecho desde el comité.

²⁴ Pal, 2012: 50, 79.

sciences administratives.²⁵ Mientras que a su vez encontramos también tempranas defensas de la perspectiva gerencial de la administración pública, en algunos instrumentos internos; como por ejemplo, un conjunto de documentos estratégicos, cuyo redactor fue Ravi Kapil, como vimos, el principal detentador de una *expertise* administrativista en el seno del equipo del Comité. Dicho documento, de 1975, insiste sobre las virtudes del “gerenciamiento público” para reformar las “antiguas burocracias” de los Estado miembros.²⁶ Aunque retomaremos la centralidad de estos lineamientos estratégicos, subrayamos ahora que esta lectura “gerencial” de la reforma del Estado, es anterior al momento en que esta se difunde a nivel internacional con la etiqueta de “Nueva Gestión Pública”, asociado generalmente a la llegada al gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en los Estados Unidos. Estas evidencias nos llevan a relativizar, al menos desde una perspectiva histórica, una segunda imagen: aquella que hace del Comité PUMA un simple instrumento de difusión de modelos forjados en el ambiente neoconservador anglosajón de la década de 1980.

Para comprender entonces el ascenso de este grupo como pionero en la introducción del “gerenciamiento público” en el seno de la OCDE, debemos dar cuenta de un conjunto de procesos y restituir la dinámica que adquirieron las decisiones personales de los actores, una dinámica en la cual los elementos estratégicos internos a la organización internacional juegan un rol determinante.

Un departamento con problemas de organización

Según el análisis realizado por Leslie Pal, el departamento de asistencia técnica (TECO) era, en los años setenta, una agencia tolerada dentro de una lógica de “contención” geopolítica frente al bloque comunista, en países como Turquía, Yugoslavia e inclusive Grecia.²⁷ Esta perspectiva implicaba cooperar con regímenes considerados como dictatoriales, lo cual no dejaba de generar ciertas tensiones con algunos de los Estados miembros. De allí que el mismo fuera más un equipo que administraba un “programa específico”, que una dirección generalista, dentro de las jerarquías del organigrama de la OCDE. Con pocos “expertos

²⁵ El autor sostiene allí su intención de “(...) desafiar algunas *nuevas* ideas sobre la administración de objetivos y la noción de administración pública derivada de las mismas [cursivas en el original]”; y “(...) contribuir a la comprensión de todo aquello que nos arriesgamos a perder si sacrificamos los principios de la administración para ajustarnos en exceso a los objetivos (...)”, justificándonos en “(...) los valores positivos asociados a una administración neutra, impersonal, eficaz, y legal-racional”; subraya en fin, el riesgo de “fomentar un clientelismo desenfrenado”, entre otros efectos perversos del modelo gerencial (Bonwitt, 1980: 255, 267, 270).

²⁶ Nota titulada “Public Management”, de Derry Ormond y Ravi Kapil, 22/09/1975, c.c. G. Phiperno y A. Grinkow, RK/fma. Documento que nos ha cedido generosamente Derry Ormond en noviembre de 2012.

²⁷ Pal, 2012:35.

sustanciales”,²⁸ fue el lugar donde recalieron, según los testimonios de la época, varios agentes que no habían sido muy bien recibidos en otros departamentos.²⁹

Desde 1969, incluso, los documentos internos de la organización muestran reservas en cuanto a extender estos programas, argumentando el rápido desarrollo económico de los países receptores de los mismos (Turquía, Grecia, Portugal y España). Y progresivamente se invitará a los países “beneficiarios” (según la terminología de época), a aumentar su cuota en los instrumentos de financiación del programa, para así comenzar un retiro gradual de la ayuda económica a mediano plazo. Estas decisiones se acompañan con otras más generales, como la reducción del parte representada por el programa de asistencia técnica (TECO) dentro del presupuesto global de la OCDE, la cual pasa del 13% al 4% entre 1963 y 1974.³⁰

Así, cuando en 1972 Derry Ormond asume como sucesor de su antiguo jefe de servicio, Maurice Domergue, el departamento se encontraba claramente en retirada. Su misma promoción a la dirección del programa de asistencia técnica era temporaria, puesto que su tarea allí consistía en evaluar el desempeño del mismo para proponer luego su gradual desaparición hacia 1975.³¹ En ese proceso el año 1973 fue clave, en tanto marcó el primer momento de dicha revisión, en la cual se hizo clara la voluntad de acelerar esa transición por parte de las delegaciones británica, norteamericana y sueca. Claramente expuesto por esta última, que expresaba que: “al ser el programa una suerte de anomalía en el seno de la OCDE [debe ser] finalmente reducido o suprimido”.³²

Esta postura fue suscripta por el Consejo de la OCDE del 20 de julio de 1973, pero daba a la vez un lapso más de tiempo para su examen, dejando, de todos modos, clara la situación condicionada en la que se encontraba la agencia. Así, si bien aprueba el financiamiento para los años 1974 a 1976, lo hace con premisas taxativas: “(...) el Comité de cooperación técnica debe proceder a un examen

²⁸ En el lenguaje de la OCDE, los “expertos sustanciales” eran aquellos que poseían competencias en una *expertise* específica, por contraste con los agentes que tenían por tarea supervisar el buen desarrollo de los programas y expedientes diversos. En este último caso en su mayor parte se contrataba de forma temporaria expertos externos a la organización.

²⁹ A estos expertos en los testimonios se los nombra como “*bras cassés*”.

³⁰ Cifras extraídas de TECO (74) 5: 4.

³¹ Entrevista mantenida con Derry Ormond, el 17 de noviembre de 2012 (Nº1). Antes de ser ascendido, en 1972, a director provisorio del programa, luego de la jubilación de quien ocupara su jefatura, Ormond había realizado todo un *cursus honorum* dentro de dicha agencia. Comenzó su carrera dentro de la OCDE en 1962 como asistente, dentro de la misma dirección de asistencia técnica (TECO). Luego de ejercer varias funciones, es promocionado como responsable del programa en Turquía, donde permanece por unos 5 años, antes de asumir la supervisión de su aplicación en dos países más: Portugal y Yugoslavia.

³² TECO/M (74)2: 6, punto 14.

exhaustivo de sus actividades y métodos de trabajo en el dominio de la cooperación técnica, y presentar sus conclusiones a este Consejo a la brevedad, si es posible antes del fin de 1974”, precisando luego que “cualquier asignación presupuestaria concerniente a la cooperación técnica luego de 1976” estaría condicionado por los resultados de dicha evaluación.³³

Pero ¿cómo se había logrado esta temporaria extensión del programa de cooperación técnica? Una parte de la respuesta se halla en los esfuerzos de Ormond por reunir apoyos internos para contrarrestar las voluntades a favor del cierre definitivo del área. Su acercamiento al Secretario general adjunto encargado de la elaboración presupuestaria, parece haber sido clave. Este cargo estratégico de la organización era ejercido en ese momento por el norteamericano –como todos sus predecesores– Benson Lane Timmons.³⁴ A quien Ormond invita a ser parte de la comitiva del programa de cooperación técnica que debía evaluar los resultados del mismo en cada uno de los países beneficiarios, para que pudiera apreciar personalmente los avances del proyecto. Estos lazos construidos y la predisposición voluntarista podrían explicar en parte, el primer éxito obtenido por el nuevo director para salvar el programa.

Una estrategia de salvataje organizacional

En este período transicional, Derry Ormond y su equipo consagrarían todos sus esfuerzos a buscar soluciones y nuevos caminos. La coyuntura es reconstruida en la mayor parte de las entrevistas como un momento crítico, descrita con términos como “sobrevivencia” o “peligro mortal”, pero también de combate finalmente victorioso en un contexto organizacional totalmente desfavorable. Así Ormond señala que “(h)abía mucho para hacer si queríamos seguir con vida, puesto que la espada de Damócles pendía aún sobre nuestras cabezas, y estaría siempre allí hasta 1989, con muchísima oposición”. Mientras que en otra rememoración, Atila Alpöge subraya: “Derry era un director y administrador muy capaz. Pudo resolver un problema de sobrevivencia. Un gran hallazgo fue el concepto de gerenciamiento público. Un gran éxito. En él pudo localizar lo que era importante”.

Uno de los factores que explican entonces la reorientación del programa de cooperación técnica hacia acciones relativas a la administración pública, es de

³³ OCDE, Actas de la 331 sesión realizada en el Château de la Muette, Paris, 23/07/1973, Confidencial, C/M (73)19 (Prov.) Anexo Microfilm C/M(73)C.

³⁴ Entrevista a Derry Ormond Paris, 1/11/2013 (Nº2). Allí Ormond comenta que la postura de Timmons no era demasiado fácil, tanto que en los pasillos de la OCDE se lo caracterizaba como la inspiración del personaje del embajador norteamericano en la novela de Graham Green *Un hombre en La Habana*. Pero sin embargo decidió apoyarlo, en tanto “(...) como tenía la responsabilidad del presupuesto, mejor valía estar de su lado”.

carácter netamente estratégico –en el clásico sentido dado por Crozier y Friedberg–. Se encontró allí un camino para sostener una agencia que estaba destinada a desaparecer dentro de la OCDE. Esta hipótesis es corroborada por las sucesivas estrategias de renovación y expansión del programa a partir de finales de 1972, tácticas que hemos descrito como de “observación”, consistente en detectar todas aquellas pequeñas ventanas de posibilidad organizacional que se habría dentro de la institución.

A la búsqueda de apoyos internos: la estrategia de observación en un equipo carente de recursos

¿Cuáles serían esas ventanas de oportunidad, utilizadas para redirigir el programa de la cooperación técnica internacional a proyectos vinculados a la administración pública?

El primero de ellos sería el de la gestión pública. Este redireccionamiento es confirmado, no solo por los testimonios orales de Ormond, sino también por los documentos internos. En ellos podemos detectar un inicio en esta reorientación general en los proyectos concernientes a los años 1973 y 1974. Por ejemplo, el documento programático para el primero de esos períodos subraya que “(...) debe ser acentuado (...) el apoyo al mejoramiento de la responsabilidad y eficiencia en los servicios públicos”, para lo cual debe atenderse a, “(...) la articulación entre la planificación y las medidas de aplicación”. En esa tarea la agencia tendrá como objetivo “(...) colaborar en la transformación de las estructuras y prácticas de la administración pública, promover la reforma y la reestructuración de sectores estratégicos para el desarrollo y de apoyar la gestión de los recursos humanos en general”.³⁵ Dos años más tarde, esta reorientación es confirmada en un documento dirigido al Consejo de la OCDE:

“(...) una de las características principales de este programa será la de centrar su actividad en algunas áreas prioritarias en materia de formación de recursos humanos, de desarrollo rural, promoción industrial, gestión de la urbanización, y de asegurar la especialización en materia de gestión pública. En consecuencia los proyectos se dirigirán a la reorganización de la administración pública, al fortalecimiento de la flexibilidad y la eficiencia en los servicios públicos.”³⁶

El reclutamiento también se reorientó parcialmente en este sentido. Fue el momento de ingreso como ya vimos de varios miembros especializados en la administración y la gestión estratégica: Ravi Kapil, Clifford Glover, Bob Bonwitt. Como así también se produjeron varios desplazamientos de agentes, que no

³⁵ TECO (74) 5: 9, punto 27.

³⁶ “Informe sobre la reforma dirigido por el Comité al Consejo OCDE”, TECO C (75)176: 81.

respondían a este nuevo perfil, a otras secciones de la OCDE. El estatus marginal del programa se convirtió en una virtud, ya que esta condición daba en la práctica mucho más margen de libertad en las decisiones del director que las que eran usuales en departamentos estratégicos de la organización. Esta flexibilidad se sumó a aquellas que el programa disponía en la administración de sus recursos, pudiendo así ser redirigidos desde proyectos vinculados a cuestiones técnicas sectoriales hacia nuevas actividades.³⁷

A partir de estas oportunidades intersticiales, las decisiones del equipo de Ormond serán beneficiadas por dos cambios coyunturales.

Por una parte, por las transformaciones políticas que tuvieron lugar a mediados de los años setenta: el fin de la dictadura de los coroneles en Grecia, la "revolución de los claveles" en Portugal, y los inicios de la transición democrática en España. Estas nuevas situaciones dieron al Programa de Cooperación Técnica una pertinente relevancia para el Consejo de la OCDE. Las competencias de esta agencia en el conocimiento de estos países se transformaron en un insumo valioso para actuar rápidamente y en un contexto geoestratégico incierto. En este sentido Ormond recuerda que:

"(I) a gente descubrió luego de la caída de las dictaduras, que estos países no habían sabido gobernarse. Recuerdo una oportunidad en que fui entrevistado, entre 1974 o 1975, por una comisión del Senado norteamericano con el fin de documentarse sobre el caso de Portugal. Los norteamericanos creían que este país estaba yendo hacia el comunismo! Era la época de Kissinger. Y nadie sabía nada en relación a Portugal."³⁸

Estos países, con excepción de Yugoslavia, comenzarán rápidamente el proceso de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE). El Programa de Asistencia Técnica (TECO) participará de estas instancias, de un modo "muy cooperativo", según Bonwitt, ya que se trataba de países miembros de la OCDE y a su vez de la OTAN. Así la llamada "normalización política" de países donde la agencia había tenido actuación, contribuyó a relegitimarla y a asegurar su permanencia como instrumento de asistencia para el desarrollo de las jóvenes democracias fuera de la esfera de influencia comunista.

Por otra parte, mediados de la década de 1970 constituyó el escenario general de una crisis económica recesiva iniciada con el shock petrolero de 1973. Así otra temática, aquella de la racionalización de la administración pública, adquirirá relevancia para los objetivos del secretariado general de la OCDE: orientados a restaurar el crecimiento económico de sus Estados miembros, adaptando el funcionamiento de sus sociedades a las limitaciones de los recursos de la

³⁷ Entrevistas a Derry Ormond y Bob Bonwitt, Paris, 1/11/2013.

³⁸ Entrevistas a Derry Ormond, Paris, 1/11/2013.

coyuntura.³⁹ Entonces, no fue casual que Martin Lees,⁴⁰ asesor del secretariado general, diera inicio a las “Actividades experimentales para la innovación de las estructuras y procedimientos gubernamentales”, en el marco de las cuales se organizarían reuniones entre académicos especialistas y altos funcionarios interesados en la reforma del Estado.⁴¹ Debemos de todos modos subrayar que esta iniciativa tuvo un destino muy efímero en el seno del secretariado general y parece haberse enfrentado a importantes resistencias.⁴² Los responsables del programa de asistencia técnica encontraron una oportunidad en esta decisión del “castillo” (término coloquial con el cual los agentes de la OCDE designan al secretariado general) para solicitar oficialmente un mayor compromiso con los temas relativos a la administración pública.⁴³ Así en lugar de desaparecer en 1975, el comité de asistencia técnica fue renovado por un nuevo período de 5 años por decisión del consejo de la OCDE.⁴⁴

Esta nueva perspectiva estratégica asumida por el programa de asistencia técnica, iría delineando deliberadamente una reorientación de sus actividades hacia las temáticas relativas a la transformación de las administraciones públicas.

³⁹ Esto puede indicar ya a inicios de los años 1970 la presencia de una inquietud dentro de la dirección de la OCDE, sobre el rol del gerenciamiento en el control de los gastos públicos. Hipótesis que me ha sido sugerida por Samuel Beroud, pero que debe ser contrastado con futuras investigaciones.

⁴⁰ Martin Lees estaba en ese momento en los inicios de su carrera diplomática. Graduado en Estudios europeos por el *Collège de Bruges*, en 1971, había sido también redactor de una publicación especializada “New Techniques in Public Administration”; asesor de la OCDE entre 1972 y 1978, pasaría desde ese año a formar parte de las Naciones Unidas, donde se especializará en desarrollo y políticas medioambientales.

⁴¹ Véase: TECO (76) 12, Nota del secretariado al Comité “ Proposed Joint Activity in the field of Public Management”, 22/10/1976. Iniciativa avalada por el Consejo de OCDE, en 1973: C(73)135.

⁴² Un memorándum interno de TECO, fechada en 1975 subraya, a propósito de la iniciativa ya mencionada impulsada por Lees: “(...) la gran dificultad que Martin Lees ha tenido en llevar a buen puerto su iniciativa debe ser un llamado de atención”. Véase nota titulada “ Public Management ”, de Derry Ormond y Ravi Kapil, 22/09/1975, c.c. G. Piperno y A. Grinkow, RK/fma. : 2. Document cedido por Derry Ormond, noviembre de 2012.

⁴³ Pal, 2012:37; entrevista propia realizada a Derry Ormond, París, noviembre de 2012. El “Programa de largo plazo” preparado por el programa de asistencia técnica (TECO) en 1974 hace referencia a estas actividades experimentales por considerar que el terreno de la “gestión, la planificación e la productividad en los servicios públicos” están directamente conectados con numerosos temas tratados por la OCDE. Véase TECO (74) 5: 10, punto 31. A su vez la nota del secretariado proponiendo al comité de asistencia técnica la conformación de actividades comunes en el terreno de la gestión pública, se retrotrae a este antecedente para indicar que dicha agencia (TECO) no actuaba de forma aislada. Véase *Ibidem*: 2.

⁴⁴ Asentadas formalmente en el documento del Consejo de la OCDE: C (74) 211. También en los archivos del Comité TECO (74) 5.

Como ya señalamos la redefinición del perfil de sus miembros será una de las acciones implementadas para arribar a ese objetivo. Será en ese contexto que se incorporará Bob Bonwitt, en un proceso de reclutamiento iniciado por Ormond y Kapil en busca de "(...) un joven y activo asesor, diplomado en política y administración comparada, y con un especial interés en la investigación sobre la interacción entre la burocracia y el medio."⁴⁵

En este sentido, no sería por azar que la elección recayese sobre un diplomado de la London Business School. De acuerdo al propio testimonio de Bonwitt, durante su primera entrevista sus reclutadores, Ormond y Kapil, subrayaron como principal tarea del puesto colaborar en la definición de una estrategia que permitiera convertir el programa en un departamento para la administración pública. En ese sentido rememora:

"(y) yo, recién egresado de la London Business School, con una gran carga de lecturas sobre la administración pública, incluidas las perspectivas canadienses, aquellas de Linblom, les presenté una típica estrategia de negocios: definir los medios para hacerla, identificar los problemas de clientelismo dentro de la OCDE, que eran evidentes, delimitar acciones que no fueran vistas como ofensivas por otros sectores, en la medida en que estábamos en una posición muy débil, desarrollar estrategias para avanzar sin disponer de capacidad interna, etc."⁴⁶

La administración pública: algo más que una decisión estratégica.

Es entonces en este complejo contexto donde es necesario ubicar, desde nuestra perspectiva, la gran resonancia que finalmente encontró la temática de la "*Public Management*" en el seno del equipo de los que serían los futuros fundadores del Comité PUMA.

En primer lugar, la adopción de ese tópico, novedoso para el momento en Europa, constituyó una solución para modernizar una problemática polvorienta como aquella de la tradicional administración pública. En consecuencia esto facilitó el diseño de un plan de expansión organizacional desde la dirección del programa de cooperación técnica (TECO). Ciertos conceptos fueron adquiriendo, en el marco de ese proceso, una importancia simbólica, constituyendo así marcas de distinción. Por ejemplo, les pareció esencial a los fundadores del nuevo comité PUMA, incorporar en su nombre los términos de "gestión pública" y no ya de "administración pública".

⁴⁵ Nota ya citada "Public Management": 7.

⁴⁶ Entrevista personal a Bob Bonwitt, Paris, octubre de 2012.

En 1979, la reorientación de las actividades del programa hacia estas temáticas sería reafirmado, insistiendo en el carácter innovador e imperativo de este redireccionamiento del equipo de cooperación técnica hacia la gestión pública:

“El acento será puesto sobre el dominio general de la gestión pública (...). Por gestión pública entendemos no solamente las funciones de regulación y de autoridad que se derivan de la administración pública tradicional, sino también las funciones de gestión relacionadas con el establecimiento de objetivos inspirados en el interés común, la asignación y la gestión de recursos –tanto humanos como financieros– y a la capacidad de poner en marcha planes y programas. [Esto implicaba a su vez considerar] (...) la evolución práctica del rol del Estado en la ejecución de las funciones públicas”.⁴⁷

La expresión “gestión pública” permitió distinguir al comité de otros organismos, como el Instituto Internacional de Ciencias de la Administración, una institución reiteradamente señalada por los entrevistados como perimida por su pensamiento y su funcionamiento burocrático.

En segundo lugar, la adopción de una terminología ligada al gerenciamiento facilitó la introducción de la problemática administrativa en una organización predominantemente de economistas como la OCDE. En ese sentido Bonwitt subraya que, durante los años 1975 a 1980 el clima “(...) del período era de ajuste estructural, privatización, etc... fortalecer el Estado, no era justamente el rol de la OCDE (...)”. Se revelaba así como un modo más viable para hacer audible la problemática de la administración del Estado en la OCDE, agregando una argumentación económica como justificación de la misma.⁴⁸

En este proceso un documento titulado “Sirviendo mejor a la economía”, realizado entre los años 1989 y 1991, adquiere una importancia central puesto que fue presentado como una declaración programática del nuevo comité PUMA y de funciones.⁴⁹ Si la economía adquiría en el documento un primer plano desde

⁴⁷ OCDE Conseil, 1979, C (79)180: p.90, punto 6.5.

⁴⁸ Entrevista personal a Bonwitt, París, octubre de 2012.

⁴⁹ Se trata inicialmente de un memorándum del Comité para la Gestión Pública realizado por su secretario, Bonwitt en 1989. En 1990, luego de su discusión en el seno del Comité y con leves modificaciones fue difundido ampliamente e incorporado a una serie de publicaciones de PUMA titulada “Papeles ocasionales sobre gestión pública”, ya en 1991. Las principales correcciones sobre el original que propusieron los representantes de los países miembros, estuvieron dirigidas a matizar la generalidad de las proposiciones insistiendo en la diversidad de las situaciones y las opciones de reforma en el seno de cada caso nacional. Este documento fue recibido también por el Consejo, signo suplementario del apoyo al Comité. Véase OCDE/GD(91)121, “Prefacio”; y PUMA/M(90)2: 2.

la enunciación de su título, seguidamente se introducía en su capítulo inicial la figura estatal, condensado en su epígrafe: "El sector público y su rol estratégico en la economía". Dos años antes que el Banco Mundial, la OCDE se erigía como defensora del Estado eficaz para asegurar el desarrollo económico y social.⁵⁰

De este modo, el Comité PUMA colaboraría en la popularización de un discurso "global" de inspiración economicista, presentando la "capacidad institucional estatal" como una condición importante en el desarrollo económico y social de largo plazo.^{51, 52}

Este documento fundacional testimonia en cierto modo la influencia que la Nueva Gestión Pública tuvo sobre el equipo inicial del comité PUMA. De la nueva corriente, que en sus páginas se juzga como estimulante, derivaba un enfoque "gerencial" de la administración, es decir más contractualista y participativo; una agenda de reformas orientadas a medir la performance de la gobernanza y asegurar los controles y las responsabilidades sobre los mismos (*accountability*); mejorar la circulación de información entre sectores público y privado, etc. En torno a estos objetivos el comité produjo en sus primeros 5 años unos seiscientos documentos analizando estos aspectos en relación a la administración en sus Estados miembros.⁵³

La importancia de los recursos estratégicos en el proceso de puesta en agenda del tópico de la administración pública dentro de la OCDE confirma la productividad de un enfoque cercano a la sociología de las organizaciones para el análisis de las instituciones internacionales y su funcionamiento interno. Nuestro caso de estudio invita así a reconsiderar el rol de los mandos medios en el funcionamiento de la OCDE, sin dejar de hacer notar que aún debemos develar por qué optaron por una orientación que rescataba la administración pública en tanto tal. Por qué inclinarse por un enfoque que aún matizado por una visión modernizada de la gestión, era muy poco valorado y requería de mucho esfuerzo para revertir esta situación? Para comprender estas decisiones de los actores, será necesario pasar de un análisis de las estrategias, a una sociología de la organización incardinada en sus actores.

⁵⁰ El Banco Mundial publicó un argumento similar en 1992: *Governance and Development*. A su vez en 1995 comienza a elaborar indicadores sobre calidad de gobernanza.

⁵¹ Sobre este punto Roberts hace notar que hubo un parteaguas en los años 1990. Mientras antes de esa fecha muy pocos expertos filiados a organizaciones como el Banco Mundial prestaban atención a cómo el diseño del Estado afectaba el crecimiento económico; a partir de allí se harían predominantes los tópicos referidos al potenciamiento de las capacidades institucionales, sobre todo en las naciones más pobres (Roberts, 2010: 15). Una visión matizada en Pal, 2012.

⁵² Pollitt; Bouckaert, 2000: 20-21; Speer, 2001; Landman; Hausermann, 2003.

⁵³ Pal, 2012: 44.

Los misioneros del cambio

La estrategia de salvataje elaborada por Derry Ormod no fue formulada *ex nihilo*, sino que se apoyó en ciertas experiencias previas de los fundadores del Comité PUMA, tanto en el seno de la anterior TECO como por fuera de ella.

La matriz de “desarrollo” y la de ayuda a la “transición”

Como otros actores internacionales con radio de acción sobre los problemas del “desarrollo”, ciertos miembros del equipo TECO atribuyeron, durante los años de 1970, la “ineficacia” de los proyectos orientados a fomentarlo al carácter “sub administrado” de los países. No lográndose grandes resultados.

En las entrevistas con los asesores de la época se evoca frecuentemente la imagen desalentadora de los informes de expertos que se acumulaban en vano en los escritorios de los responsables turcos o españoles. El caso de Turquía ha sido citado como ejemplo por uno de nuestros interlocutores. Participante del Plan Marshall después de la Segunda Guerra Mundial, Turquía se encontró en una situación donde “la presencia de un organismo internacional era un hecho que el gobierno no podía rechazar”, aunque sin tener necesariamente una real utilidad. De hecho, prosigue el mismo entrevistado: “Turquía, cuando yo tomé contacto por mis funciones de la OCDE, era un cementerio de informes. Esto es importante ya que creó una imagen. Cuando los turcos ven llegar a un extranjero representante de un organismo internacional se dicen ‘oh làlà, uno más’”.

Esto se había hecho constante para Derry Osmond en sus primeros años de experiencia en el terreno:

“habíamos hecho un estudio, entre 1965 y 1966, sobre toda la asistencia técnica recibida por Turquía desde 1948. Conté que ellos habían recibido, incluyendo los reportes regulares mensuales de los norteamericanos y otros veedores en el territorio, más de 100.000 informes de expertos. Estaban todos ahí, sobre los escritorios... ¿quién los leía? ¿quién hacía algo?”

La imagen negativa de los informes de expertos dejados sin seguimiento por parte de los países objeto de ayuda, hizo en su mayor parte se atribuyera a la “falta de voluntad política” de los mismos, como surge de una gran parte de la documentación institucional de la época. Un folleto publicado por la OCDE sobre TECO en 1977 insiste así en el hecho de que el Comité debía reformar sus métodos de acción frente a esta situación, con el objetivo de “incentivar a los agentes nacionales a llevar adelante cambios, antes que detenerse en la producción de informes”.⁵⁴

⁵⁴ OCDE, 1977.

De esas experiencias el equipo del comité sacó varias conclusiones. Por una parte, que “el éxito de una reforma dependía del grado de determinación política que la apoyara”; y, por la otra, que “para avanzar en una reforma, en cualquier dominio, hacía falta una administración que funcionara”. En otras palabras “sin un cuadro institucional y administrativo adecuado y activo, ningún proyecto de reforma tiene utilidad real”.⁵⁵

Es así que para favorecer la puesta en funcionamiento de reformas compartidas los responsables de TECO se orientaron hacia las administraciones públicas. Se encargaron de encontrar los métodos de acompañamiento susceptibles de animar a los países involucrados a ser reformados. Y, en el espíritu de los responsables de TECO, la administración pública era uno de los actores principales para permitir (o frenar) la puesta en marcha efectiva de las reformas aconsejadas o coproducidas por la OCDE.

La construcción de un método

Esta reorientación hacia las administraciones públicas se acompañó de una importante reflexión en término de métodos de acción. La insatisfacción frente a las actividades de TECO antes de 1975 es citada para justificar el rechazo de los responsables de la época hacia lo que denominan “modelo donante-receptor” de asistencia técnica. La voluntad de encontrar un método de asistencia internacional que asegurara una “corresponsabilidad” real con los Estados involucrados es un elemento ineludible del proceso que aquí analizamos.

La fundamentación de los proyectos orientados a reformar el comité TECO, a mediados de los años de 1970, insistía sobre la transformación de la relación entre la OCDE y los “países TECO”. Ya en 1971, estos últimos, antes designados “países beneficiarios” devienen “países participantes”.⁵⁶ En 1973-1974, la dimensión operativa se transformaría en un eje fuerte de la reforma interna. Se juzgaba que el programa había reposado hasta el momento sobre una “excesiva insistencia sobre la ayuda implicando una relación entre un donante y un beneficiario claramente distintos”.⁵⁷ El “programa a más largo plazo” preparado por el Servicio de cooperación técnica proponía, en cambio, redefinir el mandato del Comité para inscribirlo en la cooperación multilateral en lugar de la asistencia bilateral. Al contrario de lo ocurrido hasta entonces, se marginalizaban las relaciones bilaterales y daba preferencia a las “actividades comunes” y al

⁵⁵ Extracto de entrevistas con los fundadores de PUMA.

⁵⁶ Notamos el cambio de denominación en los análisis sistemáticos de documentos de archivos en el período considerado.

⁵⁷ TECO(74)4, point 52, p.16

“intercambio de información y de experiencias”.⁵⁸ El mandato revisado reemplazaba el lenguaje de la asistencia utilizado antes por el de la cooperación (“acción cooperativa”, “acciones comunes”). La importancia dada a la reorientación del método se plasmó en el cambio mismo del nombre del programa: el “Programa de asistencia técnica” deviene “Programa de acción cooperativa”, para “mostrar un cambio en un estilo de actividad operativa más cooperativa”.⁵⁹

Esta nueva estrategia implicaba para sus agentes la imperiosa necesidad de que los países participantes se comprometieran, “por ellos mismos”, con la definición y la puesta en marcha de las reformas comprendidas en el programa. Es notoria la asociación operada entre el intercambio multilateral de experiencia y la responsabilidad de los gobiernos de los Estados participantes. En este sentido insistía el documento de síntesis entregado en 1975 al Consejo de la OCDE, sobre la reforma del Programa de cooperación técnica: “En lo que concierne a los métodos, los proyectos tuvieron como objetivo ayudar a que los servicios nacionales elaboraran soluciones locales para los problemas a resolver. Esto implica que las autoridades nacionales efectúen la mayor parte del trabajo”.⁶⁰ El Servicio estuvo sostenido en este cambio de dirección por los delegados de algunos Estados miembros, quienes, como el de Suiza y el de Suecia, que en la reunión del Comité en noviembre de 1973, se declararon a favor de “la transformación de los programas de ayuda de tipo clásico hacia una forma para cooperativa de apoyo operativo”, así, “se apartan de las relaciones tradicionales entre donante de ayuda y beneficiario”.⁶¹ Al parecer, estas propuestas fueron favorablemente recibidas por los países “participantes”, quienes vieron allí una manera de normalizar su estatus dentro del selecto club de países prósperos que es la OCDE.⁶²

En este contexto se inscribía la importancia otorgada, a partir del comienzo de los años de 1970, a las actividades llamadas “comunes” (*joint activities*). La fórmula estaba basada en un principio multilateral, que contemplaba reuniones de trabajo entre los profesionales de los países ya desarrollados de

⁵⁸ Comité de la coopération technique. Programme à plus long terme. Note du secrétariat. Paris, le 29 avril 1974. TECO(74)4, Annexe III.

⁵⁹ C(74)211 ; C(75)176, p.81, point 6.2 Como se habrá notado si bien cambia el nombre del programa, no así el del comité de origen, ya que éste subrayaba ya la “cooperación técnica”.

⁶⁰ C(75)176, p.81

⁶¹ Réunion Comité nov. 73, TECO/M(73)3, p. 5, point 12.

⁶² Documentos de años anteriores ya daban cuenta del malestar de algunos países como los de la Europa meridional, que demandaban dejar de ser tratados como « excepcionales », TECO(71)13 (p.3 point 5 et 6) En ese mismo sentido un secretario de TECO entrevistado, Atila Alpöge, señaló que en reuniones con representantes de los gobiernos turco y portugués, con los cuales había trabajado por largo tiempo, seguidamente se insistía en que : “ellos formaban parte del mundo europeo. Aceptar la asistencia era casi un insulto”.

la OCDE y aquellos participantes del programa TECO.⁶³ Dichas “actividades comunes” fueron citadas espontáneamente en los testimonios como ejemplos del tipo de cambio que deseaban realizar. Derry Osmond evocó que, durante sus experiencias iniciales como responsable del programa TECO en Turquía, él había identificado la banalización de una forma de instrumentalización de la ayuda de parte de los gobiernos “beneficiarios”; y que por lo tanto había llegado a la conclusión:

“(…) que era necesario juntar a los países y dejarlos hacer las cosas por ellos mismos, unos en relación con otros, porque había allí un elemento de fortalecimiento. Es un elemento psicológico, si usted quiere. Pero sin ello, no hubiera sido posible avanzar.”

Este cambio de método del programa tenía la ventaja estratégica de responder a dos requerimientos considerados intrínsecos a la OCDE, y que facilitarían la normalización del Comité TECO: el multilateralismo y la especialización temática.

Es importante profundizar en el recorrido de Derry Osmond para comprender esta evolución de la ayuda técnica hacia el acompañamiento de las reformas administrativas. De su testimonio se desprende que en la entrevista de reclutamiento en la OCDE en 1962, pidió ser nombrado en una dirección que trabajara de una manera u otra sobre la administración pública. Un punto que según su propio decir descolocó a su interlocutor, en tanto no era ese un tema central de ninguna de las agencias de la organización.⁶⁴

Antes de ser nombrado Director en 1972, Derry Osmond había sido coordinador del programa TECO en Turquía, y luego simultáneamente incorporó a su tarea otros dos: Portugal y Yugoslavia. En la conversación declara que estaba motivado por la perspectiva de desarrollo de esos países. Esto emerge claramente en su respuesta frente a la pregunta sobre sus objetivos como coordinador, sobre los cuales señala:

“Era el desarrollo de esos países, dentro de la OCDE ¿Cómo diseñar políticas para avanzar en lugar de hacer grandes planes? Ellos tenían ya una planificación económica extraordinaria, semejantes a las de Francia, pero en Francia hacíamos las cosas. (...) El problema era la organización, la administración, los modos de decisión no claros, de personas equivocadas

⁶³ Durante la reforma de 1974, las actividades conjuntas ya existían, pero este nombre abarcaba la asignación de becas para estudios en el extranjero y la organización de conferencias. Desde 1972, los coloquios fueron reemplazados por “Intercambio de experiencias” abiertos también a otros Estados miembros de la OCDE.

⁶⁴ Según el testimonio de Ormond, su interlocutor bromeó incluso señalándole que debía haberse candidato para el departamento de gestión del personal. Entrevista a Ormond, N° 2.

en puestos equivocados, etc. No era la política a seguir sino como llevarla adelante.”⁶⁵

Una iniciativa adoptada por Ormond a fin de los años de 1960 corrobora el testimonio: su compromiso en el lanzamiento de un departamento de Administración Pública en la Universidad Técnica de Medio Oriente con sede en Ankara, cuyo principal objetivo era la formación de “administradores”.⁶⁶ Ese interés estará presente también en quien lo sucedería en el seno de TECO-PUMA, Ravi Kapil. Docente e investigador en administración pública en Estados Unidos, fue rápidamente reclutado por Ormond para la puesta en marcha del mencionado departamento universitario, ya que además de esas cualidades académicas había tenido experiencia profesional, como asistente técnico para el desarrollo en Somalia. En los frecuentes viajes de Derry Ormond a Turquía los dos estrecharon vínculos de amistad e inquietudes profesionales, convirtiéndose luego de finalizado su contrato académico en 1972, en asesor dentro del equipo de dirección de TECO, por convocatoria del propio Ormond; y finalmente ejerciendo como vice director del comité sucesor, PUMA, entre 1985 y 1995.

Los misioneros del cambio

Como se puede ver a partir de estas trayectorias personales, el equipo conformado por Ormond tuvo como uno de sus principales objetivos la búsqueda de una perspectiva que le permitiera eludir las antiguas estructuras administrativas de los países con los que habían trabajado hasta entonces, para favorecer así el “cambio”. El estilo narrativo de los documentos de la época da cuenta de un voluntarismo orientado a este fin y a fomentar la toma de conciencia sobre este tópico.

En un memorándum interno de 1975 que ya hemos comentado, Ravi Kapil proponía “la Nueva Gestión Pública” como un instrumento susceptible de introducir ese espíritu de reforma en el seno de las administraciones públicas. Adaptado a un contexto de restricción de recursos presupuestarios, esta perspectiva presenta sus principales pilares en torno a: la “eficiencia y eficacia”, la “orientación por tareas u objetivos” y la “adaptación de las estructuras a las funciones”. Junto a esta definición tecnicista fundamentada en los orígenes académicos del autor, la nota insiste sobre la dimensión histórica y contextual de la “Gestión Pública”:

“*Public Management* es una noción que llega a nosotros desde el otro lado del Atlántico, vinculada con ciertas premisas basadas en los patrones de la

⁶⁵ Ormond, Entrevista 1.

⁶⁶ La Universidad Técnica de Medio Oriente es una institución de educación superior pública, de lengua inglesa creada en 1956 por el Estado turco para formar inicialmente técnicos e ingenieros de alto nivel, principalmente en las áreas de biotecnología e infraestructura. Además de las entrevistas a Ormond, Bonwitt y Alpöge; Pal, 2012: 38.

estructura administrativa de Norte América. [y advertía en consecuencia, que debía matizarse su pertinencia en otros casos como el europeo, donde] (...) esto puede no ser necesariamente válido (...).⁶⁷

El documento está redactado con un espíritu misionero, conquistador, que otorga al equipo un objetivo definido a la vez como necesario y arduo, que va al encuentro de hábitos y culturas heredados del pasado, presentando como futuro deseable la incorporación de la Nueva Gestión Pública, mientras la administración pública, a secas, era asociada al pasado. El argumento a favor del primero se presentaba, según el autor, "simple e incontestable":

"El sistema de Administración Pública no pudo adecuarse al crecimiento exponencial del conocimiento y la tecnología y sus consecuencias para la sociedad y el cambio social. Como resultado está perdiendo rápidamente su habilidad para cumplir sus funciones ya sea regulatorias o de bienestar. Mientras esta diferencia se agranda, el sistema mismo de la Administración Pública se convertirá en el mayor freno a nuestra habilidad de manejar el presente y el futuro."⁶⁸

La tierra de la misión estaba en aquello que llamaba "nuestros países", esto es aquellos involucrados en el programa TECO, aunque adelanta su "relevancia universal". Las metáforas utilizadas a lo largo de la nota le dan un tono de cruzada –"quizás tratamos con un dragón que desafía con quedarse"– que se orienta no tanto a reformar estructuras como a educar "espíritus". Sin embargo no deja de estar presente la inquietud por la adaptación al contexto socio-político, la cuestión de la factibilidad de la apropiación. En conjunto este memorándum de 1975 presentaba la ambición de promover la Gestión Pública teniendo en cuenta al mismo tiempo los contextos históricos y culturales; considerando que no era una simple cuestión de "cortar y pegar", sino que se requería tiempo y predisposición, y que por lo tanto debía elaborarse como una estrategia de acción en el largo plazo.⁶⁹

Este mismo discurso sobre la "necesaria" reforma de la administración en términos de gestión pública se encuentra en otro documento, destinado a un público más amplio y complejo: el secretariado del Comité. Escrito en 1982, marcaría una inflexión en las propuestas escritas por el programa TECO, por su claro posicionamiento crítico y su "cuestionamiento de los valores burocráticos".⁷⁰ Este documento presentaba como un hecho probado la profunda puesta en cuestión del "modelo burocrático clásico", alimentadas por un proceso incontestable:

⁶⁷ Derry Ormond y Ravi Kapil, "Public Management", 22 sept 1975, en Piperno y Grinkow, RK/fma. Documento interno proporcionado por Ormond a la autora en noviembre de 2012.

⁶⁸ *Ibidem*: 5.

⁶⁹ *Ibidem*

⁷⁰ CT/PUMA(82)1

“(…) las transformaciones económicas y sociales de los países miembro sufridas desde los años de 1950 han sido fundamentales y han modificado considerablemente el rol societal y el modo de funcionamiento de las administraciones, (...) [las cuales] han reaccionado de forma fragmentada y retrasada respecto de los eventos.”⁷¹

El conjunto del texto, denso y argumentado, desarrolla una narración particular, que no incluye referencias precisas –ni en casos nacionales o experiencia sectoriales particulares– para presentar las dinámicas descritas como hechos comprobados de alcance universal. Junto a esta enunciación de generalidades, la narración presenta definiciones unidireccionales que están estructuradas argumentativamente de un modo que orienta a la adhesión. A modo de ilustración se puede citar el siguiente pasaje:

“(…) el desarrollo *vertiginoso* de las funciones asumidas por los poderes públicos desde la Segunda Guerra Mundial ha generado un sistema organizacional de una complejidad *temible* con una ‘red gigantesca’ de organismos públicos y semi-públicos.”⁷²

El efecto discursivo de la generalización, es acompañado por una relativización de los problemas de contextualización, señaladas por ejemplo en el pasaje siguiente: “Si la imbricación del sistema de gestión pública de una sociedad varía de un país a otro, el fenómeno es en sí mismo general”.⁷³ O afirmando más adelante la coincidencia de los casos: “Esta nota (...) indica que los problemas encontrados por los países miembro tienen un cierto número de puntos comunes.”⁷⁴ La conclusión que el documento presenta de sus constataciones y definiciones subraya la necesaria tarea de concientización de los decisores nacionales respecto de la imperativa necesidad de reformas, y en ese sentido la misión del comité debía dirigirse a “(...) ayudar a los parlamentos y a los gobiernos a *reconocer* que, dadas las dificultades presentadas, *deberían* otorgar una atención más sostenida a las cuestiones de la gestión pública.”⁷⁵

En este punto concordamos con el análisis de Kerstin Sahlin-Andersson que muestra cómo el estilo de redacción de los informes del Comité PUMA dio centralidad en su economía narrativa a la dinámica de la reforma y a los países reformadores o potencialmente reformadores. La justificación de esas reformas, presentadas como “necesarias”, el diagnóstico de situación, son en todos los casos tratados rápidamente y de forma general –los países “enfrentan los mismos

⁷¹ CT/PUMA(82) 1.

⁷² *Ibidem* : 5 (énfasis agregado).

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ *Ibidem* : 7.

⁷⁵ *Ibidem*: 12 (énfasis agregado).

problemas”, ligados a “evoluciones mundiales contemporáneas”–, independientemente de las diferencias que pudiera separar a las situaciones nacionales.⁷⁶

Sin embargo, la centralidad que adquiere la enunciación de esta “obligación reformista” no se explica únicamente por la estandarización y la descontextualización inherentes a la redacción de un informe con intención comparativa a nivel internacional, como argumenta Sahlin-Andersson; sino que por el contrario, corresponde además al objetivo que los fundadores del Comité PUMA habían definido como programático para esta agencia. Su ambición era modificar el contexto de países aparentemente anquilosados. La “discreción” –el margen de maniobra, de elección– dada a los “managers” en la versión gerencialista de la administración parecía más favorable al cambio que una burocracia hecha de reglas impersonales y obligatorias.

Al recuperar la historia de la creación de PUMA desde la visión de sus actores vuelve nuevamente con fuerza esta idea plasmada en el documento analizado previamente. En ese sentido Derry Ormond explica el sentido de sus primeras acciones:

“Partimos de la idea de que había un elemento de gestión por realizar, término que implicaba la discreción –o margen de maniobra–, que incorporaba la cuestión de la eficacia, de poder responder mejor a las necesidades que atacábamos, tanto económicas, como sociales, etc. Esto es en definitiva lo que conlleva la idea de gestión, y es por ello que todas esas acciones las nombramos como ‘gestión pública’. Múltiples dimensiones están implícitas en lo que se denomina Nueva Gestión Pública, y sobre ellas hicimos nuestra difusión, una promoción para mostrar qué medidas fueron eficaces desde diversos puntos de vista (...) es decir, fueron capaces de responder a las necesidades de los ciudadanos. Constatamos sobre la base de la práctica de los países que, la tercerización/subcontratación, o un grado más grande de participación de los usuarios en el plan financiero ayudaba, o podía ayudar, con efectos positivos. Por eso hacíamos promoción de una serie de dimensiones de la Nueva Gestión Pública.”⁷⁷

Otro testimonio corrobora esta visión sobre la Nueva Gestión Pública. Bob Bonwitt afirma:

“Pensábamos que era una cosa buena de hacer. Lo que hace Francia hoy en día con la LOLF (es decir, una reforma administrativa profunda, en principio de Francia, a través de la constitución financiera) iha sido practicada desde los años de 1960 en los Estados Unidos! O, un poco más tarde por la *Financial Management Initiative* de Thatcher. Esto es, vehiculizar un

⁷⁶ Sahlin-Andersson, 2000.

⁷⁷ Entrevista a Ormond, N°2.

cambio de valores de la administración por estos sistemas horizontales, especialmente el presupuesto.”⁷⁸

Dicho de otro modo, la elección de privilegiar las administraciones centrales generalistas se explica en parte por la ambición de los fundadores de PUMA de favorecer a los países con reformas “en profundidad” y no simplemente superficiales. De este modo, las llamadas por los actores “agencias horizontales” –eufemismo para “centralizadas”– eran presentadas por el organismo como un vector de eficacia para las reformas ambiciosas.

Una managerialización no economicista

Es conveniente en este punto matizar el análisis propuesto hasta aquí en cuanto al prisma economicista adoptado por PUMA. Allí donde el Banco Mundial fundaba su *expertise* sobre teorías económicas de la modernización, OCDE-PUMA tenía una argumentación mucho más heterogénea, que no reconocía una argumentación económica ni estrictamente basada en el *management*. En este sentido, ya ha sido resaltado en apartados anteriores la propia composición de su equipo, dentro del cual muy pocos eran economistas de formación. Pero ¿quiénes eran los referentes, exteriores a la OCDE, movilizados por el secretariado de TECO? Las referencias bibliográficas y los expertos invitados a simposios y grupos de trabajo remiten muy mayoritariamente al ambiente académico internacional, o en vías de internacionalización, en administración pública. Se trata de profesionales de ciencia política (Y. Dror), administración pública (Geert Bouckaert, Les Metcalfe, Grunow citado como referencia académica en *Serving the Economy Better*), la mayoría de las veces especialistas en cuestiones presupuestarias (Allen Schick, quien trabajó sobre y con Nueva Zelanda). Así el discurso se presenta más mesurado y centrado, no tanto sobre el desarrollo económico sino sobre el Estado y la propia administración.

Retomemos el ejemplo del documento programático *Serving the Economy Better*, en el cual la prosperidad económica aparecía como el único patrón legítimo. Contrariamente al argumento habitual de la Nueva Gestión Pública (el que se encuentra por ejemplo en Osborne; Gaebler, 1992), el “managerialismo” es presentado como un deber ser limitado. Recordemos que esta perspectiva se remonta a técnicas de organización del trabajo industrial de los años de 1880 –identificadas con el taylorismo–, y procede de un postulado central relativo al carácter genérico del “management” o gestión. Según este postulado, la gestión es una actividad genérica, puramente instrumental, que tiene una serie de principios que pueden ser aplicados a toda forma de organización.⁷⁹

⁷⁸ Entrevista a Bonwitt, París, julio 2011.

⁷⁹ Lynn, 2006:105; Boston, 2011.

En *Serving the Economy Better*, la administración pública se describe como una cuestión política y no solamente instrumental; los autores insisten igualmente sobre las especificidades del sector público (imparcialidad, continuidad, regularidad) lo que hacía de su “management” algo también específico.⁸⁰ Se alejaba así de una visión tecnicista del managerialismo. De este modo el documento subrayaba que la privatización no debería comprender todos los dominios, en tanto esto podría significar una pérdida de control democrático.⁸¹ Insistía a su vez en que “(e)l desafío es definir el equilibrio dado entre, por un lado, el foco en los resultados y recursos, y, por el otro, el foco en el control y los procesos; para encontrar la síntesis entre la racionalidad del management y la racionalidad del derecho público.”⁸² La referencia al control democrático y al ciudadano-cliente permite al documento producir una lectura “managerialista” aunque no economicista de la administración pública.⁸³

Hasta aquí hemos puesto el foco de atención de nuestro análisis en los actores, sus estrategias y expectativas, considerando esta vía de indagación sumamente productiva para comprender su interacción con el contexto, las limitaciones que imponen las organizaciones jerárquicas y codificadas como las instituciones internacionales. Ahora conviene situar a los actores en sus ambientes complejos. Reducir la narración al activismo de un grupo de actores correría el riesgo de enmascarar el rol de un actor ineludible de la OCDE: los representantes nacionales de los Estados miembros. Independientemente de la habilidad estratégica o de su tenacidad personal, los dirigentes de TECO no hubieran podido hacer avanzar su proyecto de creación de un Comité consagrado a la administración pública a menos que eso se encontrara en el marco de los problemas que comenzaban a emerger en los grandes países de la OCDE.

Los actores ineludibles: los representantes de los Estados miembros

Más allá de los países del sur, la ambición de los responsable de TECO fue rápidamente entendida y atendida en el conjunto de los Estados miembros de la OCDE, que acogió el objetivo propuesto de crear un Comité generalista consagrado a la administración pública. Además de la promesa de una promoción organizacional significativa, de una expansión del alcance geográfico, a los ojos del equipo de dirección la legitimación de la administración pública como una política tuvo un lugar central en el seno de la OCDE.

⁸⁰ OCDE/GD (91)121. PUMA Occasional Papers on Public Management. “Serving the Economy Better”, Paris, 1991: 15-17

⁸¹ *Ibidem*: 13

⁸² *Idem*.

⁸³ Para un análisis profundo de este documento véase, Pal, 2012:42-44.

El proyecto implicaba necesariamente asociar a los representantes nacionales, en tanto la creación de nuevas agencias dentro de la organización requiere, por supuesto, la obtención de consenso en sus diversos órganos y en particular del Consejo, por las implicancias que estas tienen sobre el presupuesto de la organización. Este procedimiento conlleva un buen número de etapas en la toma de decisión, dentro del cual la intervención de los delegados nacionales es clave, y que por orden de jerarquía involucra un conjunto de espacios estratégicos: el Consejo, que en sus reuniones anuales periódicas debe decidir en última instancia sobre el presupuesto y el programa general de la organización; los comités especializados que asisten al Consejo –comité ejecutivo, comité de presupuesto, comité de evaluación, de auditoría, por citar lo más numerosos–; los comités temáticos –en nuestro caso, el Comité para la gestión pública–; y los grupos de trabajo e investigación al interior de cada Comité. Las reglas que prevalecen al interior de la OCDE son las clásicas asumidas por las instancias diplomáticas de la igualdad de voz –cada Estado tiene un voto– y de consenso. De acuerdo con el interés de los gobiernos en participar en los trabajos de la OCDE en algún dominio, los Estados son representados a través de sus embajadores ante la OCDE –llamados los “representantes permanentes”–, así como por ministros o altos funcionarios de los ministerios.

Las resistencias perdurables

La empresa de creación de un nuevo Comité dedicado a la administración pública se tornará ardua en los años de 1970. Las resistencias fueron numerosas y durables de parte de aquellos Estados que se cuentan como las “grandes figuras” de la OCDE, dentro de los cuales los testimonios recogidos coinciden en señalar principalmente tres delegaciones: la norteamericana, la alemana y la británica. Estas posturas refractarias permiten, en parte, explicar la lentitud en los avances hacia la creación del comité PUMA, entre los años 1970 y 1980. Varios argumentos fueron sostenidos insistentemente por parte de estas delegaciones: en primer lugar que la antigua agencia TECO solo tenía mandato para un número limitado de Estados miembros y no sobre el conjunto de ellos; en segundo lugar, rechazaban las implicancias presupuestarias ligadas al financiamiento de un nuevo comité; por último, ponían en duda la utilidad y el plus valor de un espacio especializado sobre la gestión pública para los países desarrollados de la OCDE. Para comprender estas posturas no debemos olvidar que el proyecto del equipo del programa TECO tocaba una de las competencias exclusivas de la soberanía nacional, la organización de la administración central de cada Estado.

Por el contrario, un buen número de delegaciones asumieron una opinión favorable a la propuesta de transformación de TECO, hacia la gestión pública. Son numerosos los ejemplos de intervenciones de delegados nacionales a favor de esta “modernización administrativa”, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de 1970. Así, en la reunión de Comité de noviembre de 1973, además de la discusión del programa para el año siguiente, ciertos delegados consideraban

que era necesario acelerar la transformación del programa hacia actividades más “modernas”, las cuales constituirían un seguro avance hacia “la mejora y la evolución de los métodos de organización en detrimento de los sectores tradicionales.”⁸⁴ A su vez, unos años más tarde, durante la reunión del Comité en mayo de 1977, se subrayó con satisfacción que: “(l)a mejora de la gestión pública es un objetivo que se persigue implícitamente en todas las actividades del Programa” y la Comisión invitaba a la Secretaría a ir más allá, a consagrar un parte del trabajo de los procesos de reforma a la gestión pública como tal.⁸⁵

La estrategia elaborada por el equipo tenía en cuenta esta dimensión esencial del funcionamiento de la OCDE. Para esquematizar su ambiente estratégico, los futuros fundadores de PUMA habían, por iniciativa de Bob Bonwitt, adoptado la siguiente categorización: los “países A” eran los grandes países que se oponían a la creación de PUMA; los “países B” eran los grandes países favorables, y los “C” eran los países pequeños o los neutros. El objetivo era convencer a los representantes de los Estados miembros para hacerlos pasar a la segunda categoría. Los representantes nacionales debían estar convencidos de legitimar el proyecto de creación de un nuevo comité dedicado a la administración pública de todos los Estados miembros. El principio, clásico de la OCDE, de participación de los representantes nacionales en las actividades de la organización, vehiculiza aquí una estrategia de extensión de la red de apoyos nacionales para la creación del nuevo comité.

En el decenio 1979-1989, los responsables de TECO no estaban en posición estratégica de imponer su proyecto. Se encontraron con una dinámica específica de construcción de la reforma del Estado como dominio de intervención legítimo de la OCDE. Ninguna de sus iniciativas podía avanzar sin el aval de los representantes de los Estados. Esta dependencia clásica “interestatal” frente a los Estados miembros permite comprender la adopción de un enfoque prudente, esencialmente de persuasión, incluso de seducción, frente a los representantes de los mismos. Francis Hénin recuerda ese contexto incierto:

“(…) es cierto que, tradicionalmente, la ‘gestión pública’ era considerada como un asunto doméstico. Fue necesario crear conciencia en el interés de desarrollar estas preguntas en conjunto para buscar soluciones, porque los problemas tenían bastante en común, pero las soluciones no, por razones históricas, de cultura administrativa, etc. Fue necesario convencerlos.”

Esta estrategia llevó a la organización de algunos eventos significativos, como la conferencia realizada en Madrid entre el 5 y el 9 de febrero de 1979, la primera manifestación visible de la inversión del programa de cooperación técnica

⁸⁴ TECO/M (73)3: 6, punto 16.

⁸⁵ TECO/M(77)1: 10. También se reafirma en el mismo documento, dentro del resumen de los debates. TECO/M(77)1: 12, punto 34.c.

en las cuestiones institucionales y administrativas. Titulada "Managing change in the public administration" (Dirigiendo el cambio en la administración pública) la conferencia estaba destinada a todos los Estados miembros de la OCDE y no solamente a los "países TECO". Su preparación requirió una inversión diplomática importante. Así la recuerda Derry Ormond: "(...) se tuvo que ir por país. Por ejemplo, para la reunión de Madrid se tuvo que implicar a las personas responsables, a los altos funcionarios a la cabeza de las instituciones (...)." El coloquio, precedido por el envío de "informes nacionales" informativos de dieciséis delegaciones, reunió sesenta y cuatro participantes de veinte Estados miembros (sobre los veinticinco que la organización tenían en aquella época) de la Comunidad Económica Europea y de Yugoslavia. La inmensa mayoría de los participantes fueron altos funcionarios: secretarios de Estado, directores o subdirectores de la administración y/o de la función pública, de presupuesto, de los ministerios de Economía y/o de Finanzas; jefes de departamento ligados a la administración en los ministerios de Finanzas, jefes de dirección o consejeros de los Primeros Ministros o de los Consejos de Ministros. El resto de los participantes eran académicos en derecho, ciencia política, sociología o administración pública.⁸⁶

Esta estrategia de cooptación estaría también presente en la organización y el uso que se hizo de las denominadas "actividades comunes". En ese sentido Derry Ormond justifica estas acciones como una herramienta necesaria para convencer a los altos funcionarios sobre su proyecto:

"Para eso la fórmula de la actividad común era buena, porque ellos podían venir, ver, entender, explicar qué es lo que hacían ellos. Si uno los obligaba a explicar, eso lleva a la reflexión, a nuevas ideas (...) La idea de testimonio, más intercambio de experiencias y reflexión en común, fue el motor principal (de la creación de PUMA)."⁸⁷

En la misma entrevista, el ideólogo del Comité PUMA, subraya que:

"(I)as actividades comunes permitían invitar a otros países (además de los TECO) a venir y a escuchar. Poco a poco llegamos a comprender lo que podía interesarles. Por ejemplo, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido, enviaban gente, cuya presencia se financiaba con nuestro presupuesto en un principio pero que desde la Conferencia de Madrid, en 1979, eran enviados por sus propios países."

Como expresa más directamente Atila Alpöge: "(I)as actividades comunes fueron creadas para reunir a los expertos, aquellos que trabajan en el hacer de

⁸⁶ La lista de participantes incluye además una docena de observadores, generalmente de la función pública. Al respecto: CT/PUB/Abstracts, Anexos.

⁸⁷ Entrevista a Derry Ormond, N° 3.

las cosas en todos los países miembro. Ese fue un paso en el pasaje de TECO a PUMA. Porque antes de eso no existían.”

En estas reconstrucciones se esboza la búsqueda activa de socios en el seno de las administraciones nacionales de los Estados miembros, ya que los responsables de TECO pensaban que ello podía ayudarlos a vencer las resistencias de las delegaciones nacionales en la OCDE –esto es los de los embajadores y representantes permanentes de los Estados miembros en la OCDE–. Dicho de otra forma, la estrategia de construcción de un nuevo comité sobre la administración pública llevó a los funcionarios internacionales a crear redes intergubernamentales e interadministrativas sobre temáticas “profesionales”, independientemente del sistema tradicional de acreditación estatal de una organización internacional –que pasa por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros–.

Un tercer ejemplo de una iniciativa tendiente a crear relaciones entre los altos funcionarios de los Estados miembros de la OCDE está constituida por las redes de intercambio entre profesionales, que devino luego en una de las “marcas de fábrica” de la OCDE-GOV. Los “JAPMI” –del inglés *Joint Activities on Public Management Innovation*, que puede ser traducida como *Actividades Comunes sobre Innovación en Gestión Pública*– fueron constituidos como reagrupamientos informales que permitían una nueva socialización entre ministros y altos funcionarios de diferentes Estados miembros de la OCDE. Ormond insiste en sus argumentos que: “(...) había que involucrar a los profesionales (...) Porque ellos podían hablar más claramente y bajo un manto de igualdad (con los socios de los Estados miembros)”. No es menor en este contexto que los JAPMI hayan sido dirigidos por un Comité Directivo constituido por profesionales de los Estados miembros.

La búsqueda de apoyo de las autoridades

Para asegurar la credibilidad de PUMA los profesionales nacionales debían tener un alto nivel de responsabilidad. Cuando Bernard Pêcheur estuvo cerca de presidir el Comité, por ejemplo, en 1990, era Director general de la administración y la función pública. El nivel jerárquico de los hombres públicos y de los funcionarios participantes en las actividades de PUMA ha sido mencionado en las entrevistas como fuente de legitimación del departamento.

Esta estrategia de atracción centrada en los altos funcionarios y políticos nacionales tenía otro propósito, igualmente ligado a la debilidad institucional inicial del equipo de Ormond. Sabemos que la programación anual de la OCDE se negocia a nivel del Consejo, donde votan los Estados miembros. Es por lo tanto crucial para cada Dirección ser identificada como una cuestión prioritaria en esas reuniones anuales de Consejo. Así lo explica crudamente uno de los fundadores de PUMA: “sin ese tipo de relación clientelar, estás muerto (...)”, ya que, recuerda

“(...) nuestro objetivo en aquella época era salir a buscar en las administraciones nacionales la gente que pudiera tener ese tipo de relaciones con nosotros”.

En este sentido, el apoyo de las administraciones nacionales de los Estados miembros le permitiría aparecer en la lista de prioridades de los ministros de Relaciones Exteriores de la OCDE. Cada año, en efecto, estos ministerios recogen las demandas de las agencias sectoriales de sus países que conciernen a las temáticas de las diversas direcciones de la OCDE. Ellos operaban una suerte de arbitraje que les serviría como base durante las negociaciones de la programación anual de la organización en el Consejo. O, como señalaba Bob Bonwitt en julio de 2011: “(...) nosotros no tuvimos ningún comité, ni poder de decisión sobre los gobiernos. Quién de los ministros británicos, va a escribir a la Oficina Estatal de Asuntos Exteriores, diciendo “queremos tal cosa... (por supuesto nadie)”.

El tema principal para la dirección de TECO era convencer suficientes representantes para obtener el aval del Consejo para la creación de un nuevo Comité. Los periodos de renovación de los mandatos serían particularmente tensos. En 1985, este proceso llevó a la vigorosa oposición de la delegación alemana, y el Comité TECO logró ser renovado gracias al apoyo de un grupo de estudios creado en 1983 para examinar y seguir las actividades de dicha agencia. Según el testimonio de Ormond, el grupo se mostraba riguroso e inquisidor, insistiendo en preguntas como: “¿por qué ustedes se ocupan de presupuestos cuando existen los asuntos financieros?, entre las direcciones de la OCDE”. Pero finalmente produjo un informe favorable, que el Comité acompañó.⁸⁸ En 1988 la oposición provino del delegado norteamericano, pero también logró ser sorteada. Finalmente, el proyecto de creación de PUMA fue entonces oficialmente lanzando cuando, en 1989, las delegaciones norteamericana y alemana terminaron por dar su aval. Este pudo entonces ser enviado al comité ejecutivo⁸⁹ y luego al consejo; los cuales avalaron su concreción.

La marca anglosajona

Frente a los representantes nacionales, el quipo TECO se encontró con una doble restricción: debían aparecer proactivos en respuesta a las expectativas de los

⁸⁸ El grupo de trabajo estaba formado por cinco representantes nacionales: una griega (Sra. Sotiviardou), un británico, un sueco, e un canadiense. El presidente del Comité, un profesor griego de ciencia política, se mostró favorable en general a las nuevas iniciativas de servicio. Entrevista Derry Ormond 2, p.17.

⁸⁹ Formado por representantes de los Estados miembros, el comité ejecutivo del consejo es un órgano central en el funcionamiento de la OCDE: es el que avala los documentos que serán sometidos al consejo, el que está facultado a asesorar la preparación de las reuniones del consejo. (Répertoire des organes de l'OCDE).

representantes nacionales en sus proyectos de reforma, sin parecer que defendían un modelo único de modo hegemónico.

A fin de obtener consenso de los Estados al Comité, era por una parte indispensable que no se presentaran como los defensores de un modelo nacional o ideológico único. De esa manera, como señala Hans K. Hansen y otros, en su análisis comparado de la influencia de la Nueva Gestión Pública en las reformas municipales de todo el mundo, la OCDE prestó inicialmente mucha atención a aparecer ideológica y culturalmente neutral.⁹⁰ Esta prudencia llevó a la subideologización del management público en los años de 1980:

“(...) las reformas de la Gestión Públicas estaban siendo politizadas como opción frente a las nociones contradictorias de política y mercado. Los gobiernos neo-conservadores utilizaron la reforma del sector público como punto central de sus ideas políticas- Reagan, Thatcher y Mulroney.”⁹¹

En las entrevistas, los fundadores de PUMA evocaron espontáneamente la dificultad constitutiva de su propia proveniencia anglosajona (Derry Ormond y Bob Bonwitt británicos, RaviKapil norteamericano). El equipo de TECO, luego PUMA, redobló los esfuerzos por mostrar que sus miembros compartían un *ethos* internacional. En los reclutamientos de personal, Ormond insistía en la diversidad cultural y la importancia de deshacerse de los prejuicios nacionales. Su testimonio fue confirmado por dos de sus “reclutados”, Bonwitt y Kekkonen. Los futuros fundadores de PUMA trataron igualmente de mantener un “equilibrio” entre las diferentes tradiciones constitucionales y administrativas. Un testimonio interesante, por provenir de un actor de la época que ha participado en TECO-PUMA alternativamente como consejero de la Secretaría y como representante nacional de su país, corrobora este análisis. La persona recuerda la redacción de un informe a finales de la década de 1980 en estos términos: “Recuerdo porque yo trabajé en ese informe y sé que no se limitaba en una dirección. Tratamos de ser lo más neutrales posibles (...) Nuestro mensaje era que las cosas dependían del contexto.”⁹²

La secretaría también buscaba funcionar a la perfección en la solicitud de expertos y de delegados nacionales para las intervenciones en las “actividades

⁹⁰ Eldin G. 1980, ‘Opening Address’ in *OECD Strategies for change and reform in public management*, Paris, OECD. (« In the beginning, the OECD had to take great care to appear ideologically and culturally neutral: «*there cannot only be a single solution of these problems... different cultures, constitutions and administrative traditions*” (Eldin, 1980, p.46; emphasis in original))

⁹¹ Hans Krause Hansen, DorteSalskov-Iversen, Sven Bislev, « Discursive globalization. Transnational discourse communities and NPM » in M. Ougaard, Higgott R., eds., *Towards a global polity*, 2002, p.107-124. Voiraussi Savoie D.J., 1994, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburg U Press

⁹² Entrevista a S. Kekkonen: 19.

comunes”, los coloquios o para las responsabilidades en el seno del trabajo dentro del Comité. Así refiere Bob Bonwitt en una de las entrevistas mantenidas:

“Derry y yo sistemáticamente buscamos que hubiera un equilibrio entre Estados. Si hacíamos alguna cosa sobre presupuesto, variábamos los casos, para no caer siempre en Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los otros países que en esa época ya habían reformado sus sistemas administrativos en sentido de managerialización. Teníamos que comprometer a Francia para que participara en ese juego, pero era difícil. O los alemanes, más todavía.”

Esta voluntad de asegurar una cierta representatividad de los ejemplos nacionales, de evitar la hegemonía de un modelo, se encuentra en los esfuerzos desplegados alrededor de la creación de PUMA. Un buen ejemplo de ello se evidencia en el empeño de Ormond de hacer participar a Francia, llamando al gobierno francés a proponer un candidato a la presidencia del comité PUMA. Fue consecuencia de esta propuesta que Bernard Pêcheur se convertiría en presidente del comité PUMA de 1990 a 1993.⁹³

Una vez asegurada la representatividad respetuosa de la diversidad de contextos nacionales, el equipo debía demostrar el plus valor que representaría la eventual creación de un comité específico sobre la administración pública. Era importante parecer “proactivo” para presentar una ventaja comparativa real para los Estados miembros y para no terminar abrumado por los otros actores internacionales. En nuestra primera entrevista, Derry Ormond insistió sobre un recuerdo personal, que data de los inicios de su carrera en la OCDE. Es su encuentro con uno de los miembros de la Secretaría general de la época, Alexandre King: “Tuvimos una muy buena discusión. Él era muy agradable como persona, muy abierto. Me dijo que era importante escuchar a los países, pero también tener una política: ¡Tenés que tener una política! ¿Cuál es tu política?”. Prosigue Ormond: “tenemos una política, de hecho, la política de la *discrecionalidad managerial*. Hasta dónde podemos ir [con esta lógica] de la administración, en este contexto cultural, constitucional, político, tradicional.”⁹⁴

La búsqueda de la novedad como testigo de la capacidad de la organización de anticipar acontecimientos mundiales es un aspecto esencial del funcionamiento de la OCDE. Refuerza la atención preferencial que ya se ha señalado para los países considerados “reformistas” a expensas de aquellos que son percibidos como “inmovilistas” o conservadores. Muchos documentos de la OCDE se estructuran en torno a la presentación de las reformas en curso en los diferentes Estados miembros. Pero en el momento de la creación de PUMA, los reformadores de la administración fueron a buscar entre los países de la Commonwealth. El *Planning, Programming y Budgeting System*, puesto en marcha en los EE.UU. a mediados

⁹³ Entrevista a B. Pêcheur, París, 10 enero 2014.

⁹⁴ Entrevista a Ormond, N°1.

de la década de 1960, se cita generalmente como el comienzo de las reformas administrativas inspiradas por la empresa privada (basada en las técnicas de elaboración de presupuestos en el ámbito industrial). En el Reino Unido, Margaret Thatcher, elegida en 1979, creó la unidad de eficiencia para reformar la administración pública y toda la organización del gobierno británico. Nueva Zelanda emprendió reformas administrativas a gran escala en 1984 en el marco de la política económica liberal implementada por el gobierno laborista de David Lange.

En su búsqueda de reconocimiento, PUMA se unió al tipo de construcción del “problema” de la administración pública que surgió en los principales países de la OCDE. Como resume Bob Bonwitt, “[La popularidad de la NGP] llegó implícitamente, subrepticamente. Con las ideas y la dominación de los países anglosajones”.

La estrategia adoptada por el equipo de TECO pasó por la seducción de los gobiernos centrales de los Estados miembros más grandes de la OCDE, también significó adoptar, al menos parcialmente, sus ideas acerca de la administración.

Esta orientación hacia la gestión pública, favorecido por los países occidentales de la Comunidad, podría unirse a los intereses y expectativas de las delegaciones de otros Estados miembros. Nótese como ilustración el caso de Finlandia, un país relativamente pequeño, miembro de la OCDE desde 1969. Finlandia se convirtió en un apoyo constante de TECO, como se evidencia en el testimonio de un exdelegado nacional finlandés, “desde el momento donde comenzó a tener esta naturaleza más general.” Esto entraba en una política más amplia de “internacionalización” de su país. En este marco, el Ministerio de Hacienda de Finlandia, a cargo de la reforma administrativa, invitó a finales de 1980 al equipo de gestión TECO junto con otras delegaciones de la OCDE “(...) para que sepan lo que estábamos haciendo aquí en Finlandia”.⁹⁵

Congruente con las expectativas de algunos de los fundadores de PUMA, la NGP ha surgido como una búsqueda dinámica del reconocimiento de los Estados miembros. Algunas entrevistas van en este sentido, como lo resume la aseveración de Bonwitt: “(La NGP) se introdujo (en TECO-PUMA) sin entender realmente qué supone. Al comienzo no se es muy consciente de ello. Al hablar de las reformas diseñadas ante una crisis económica, se transmite también una ideología, la NGP.”

Conclusión

La aparición de la cuestión del Estado dentro de la OCDE sugiere que, esta novedad constituyó principalmente una respuesta estratégica a inquietudes internas y específicas de la organización y dentro de ella involucró a un pequeño grupo

⁹⁵ Entrevista a S. Kekonnen, p 4.

de actores que han desarrollado la gestión pública en su interior como marco y método. La formulación de tipo managerialista estuvo en efecto atenuada por una perspectiva inclusiva de asistencia internacional pero al mismo tiempo parcialmente restrictivo. Nuestro caso de estudio muestra la importancia de las iniciativas individuales, el rol jugado por las contingencias –al menos en la fase de conversión de TECO a PUMA–, más aún en el seno de un contexto organizacional restrictivo, como aquel en el que las líneas tácticas son estrechamente dependientes de las reglas y cuestiones organizativas de la OCDE.

El análisis estratégico permite del mismo modo poner en perspectiva una de las características específicas de este tipo de organización: el enlace necesario y multifacético que debe mantener relacionados a funcionarios internacionales con los representantes de los Estados miembros. Nuestro estudio de caso no corrobora las descripciones de organizaciones como herméticamente cerradas sobre ellas mismas, lo que las llevaría a producir reglas endógenas sin relación con el mundo exterior (como la SDN que describe Albert Cohen). Más precisamente, las reglas y restricciones estratégicas válidas al interior de la OCDE dependen, por una parte, de actores heterogéneos, que son los representantes –ellos mismos múltiples– de los Estados miembros. La apertura a ciertos agentes exógenos – Estados miembros y, en ciertas áreas de actividad, ONGs– forma parte también de ese funcionamiento interno de la organización.

En el caso de PUMA, la introducción de un cuadro managerial fue el resultado de la interacción entre ciertos Estados miembros –Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido–, los responsables de la Secretaría de TECO, después PUMA y las corrientes académicas y de expertos relacionadas. En esta óptica, la Nueva Gestión Pública puede ser analizada como un paradigma “oportunista”, más que un modelo consolidado e identificado originalmente, este término caracteriza la convergencia histórica entre de la dinámica de campos previamente separados –político, académico, empresarial–.⁹⁶

En lugar de evocar uno “aire de época” generalizado, proponemos la noción de “prominencia contextual” a fin de reflejar la importancia del complejo entorno en que se insertan estrategias individuales. La prominencia contextual puede ser definida como la cristalización de líneas de acción sobre un mismo objeto social (aquí una serie de principios erigidos en modelo) debido a la interacción entre las diferentes iniciativas y procesos, que convergen en un momento dado. Por las razones que hemos tratado de identificar, PUMA, en los años 1980

⁹⁶ Subrayamos por otra parte que para analizar el caso británico las investigaciones y las publicaciones especializadas han difundido la expresión NPM a nivel internacional dentro del mundo académico. La expresión fue forjada en forma retrospectiva, principalmente por Christopher Hood, para caracterizar las coincidencias en ciertas características de las reformas realizadas en Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos entre los años 1970 y 1980 (Hood, 1989: 349).

y 1990, tuvo un rol central de resonancia, de proveedor de conocimientos y asumió un rol “pedagógico” en torno al gerencialismo público; principalmente alimentado por las experiencias de algunos Estados miembros influyentes que habían o estaban experimentando reformas administrativas para reducir el déficit público. El ámbito creado por esta agencia hizo posible el intercambio entre pares de diferentes nacionalidades, facilitó el encuentro entre ellos y los expertos académicos en la gestión pública y organizó la progresiva normalización de la terminología este campo.

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2016

Fecha de aprobación: 18 de enero de 2017

Fuentes institucionales

OCDE, Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques du 14 décembre 1960.

OCDE, Conseil, 1979. C79 (180). Conseil. Déclaration du Secrétaire Général concernant la programme de travail et le budget de l'organisation pour 1980.

OCDE, Conseil, 1975. Résolution du Conseil concernant le mandat du comité de Coopération Technique. C(74)211(Final), 29 janvier 1975.

OCDE, 1969, Avant-projet de rapport : examen du programme de cooperation technique (Paris, OCDE, 12 août 1969).

OCDE/GD(91)121. *PUMA Occasional Papers on Public Management*. "Serving the Economy Better", Paris, 1991.

OCDE-CT/PUMA(80)1, Programme d'action et de coopération. Comité directeur de l'activité commune sur l'amélioration de la gestion publique. Développement de l'activité et gestion (note du secrétariat).

OECD, 1977, "The Technical Co-operation Service", *OECD Information*, n°40, December 1977.

PUMA/M(90)1, Summary Record of the 1st Session held at the Chateau de la Muette on 11th-12th June, 1990.

PUMA/M(90)2, Compte-rendu de la Seconde réunion du Comité pour la Gestion Publique, Paris, 1990.

World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington, DC : The World Bank.

Bibliografía

Balint, Tim; Knill, Christoph (2007), "The limits of legitimacy pressure as a source of organizational change: the reform of human resource management in the OECD", en Bauer, Michael; Knill, Christoph (eds.), *Management Reforms in International Organizations*, Nomos, 2007, pp. 117-131.

Barnett, Michael N.; Finnemore, Martha (2004), *Rules of the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, New-York, Cornell University Press

- Bezes, Philippe (2007), "Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public management?", en *Critique internationale*, N° 35, pp. 9-29.
- Bonwitt, Bob (1989), "Réforme de l'administration publique : des missions aux objectifs", en *RISA*, N° 2, 1989, pp. 255-275 (traduction de la version anglaise «Reform of public administration: from tasks to goals»).
- Boston, Jonathan (2011), "Basic NPM Ideas and their Development", in Christensen, Tom; Lagried, Per (eds.), *The Ashgate Research Companion to NPM*, Ashgate.
- Cassese, Sabino, Wright, Vincent (1996), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte.
- Dobry, Michel 2009 (1986), *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Dolowitz, David; Marsh, David (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", in *Governance*, Vol. 13, N° 1.
- Gayon, Vincent (2009a), "Un atelier d'écriture internationale: l'OCDE au travail. Eléments de sociologie de la forme 'rapport'", dans *Sociologie du travail*, Vol. 51, N° 3, pp. 324-342.
- Gayon, Vincent (2009b), "Le crédit vacillant de l'expert. L'OCDE face au chômage dans les années 1990 et 2000", dans *Cultures & Conflits*, N°75, pp. 53-73.
- Gayon, Vincent (2013), "Homologie et conductivité internationales. L'Etat social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements", dans *Critique Internationale*, N°59, pp. 47-67.
- Hadjiisky, Magdaléna (2007), "Européanisation et réforme de l'Etat. L'influence de l'Union européenne sur la réforme des administrations publiques centrales tchèques (1993-2004)", in Pasquier, Romain; Baisnee, Olivier (dirs.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Editions, pp.167-193.
- Krause Hansen, Hans; et al (2002), "Discursive globalization: transnational discourse communities and new public management", in Ougaard, Morten; Higgott, Richard (dirs.), *Towards a global polity*, London, Routledge.
- Hood, Christopher (1989), "Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990's", in *Australian Journal of Public Administration*, N° 48.

- Hood, Christopher (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Clarendon Press.
- Kettl, Donald F. (2005), *The Global Public Management Revolution*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- King, Desmond ; Le Gales, Patrick (2011), "Sociologie de l'Etat en recomposition", dans *Revue française de sociologie*, 52, N° 3, pp. 453-480.
- Lozac'h, Valérie (2012), "La déclinaison des doctrines du New Public Management dans l'administration est-allemande", dans *Revue Française d'Administration Publique*, N° 141, pp. 207-222.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2006), *Public Management, Old and New*, London, Routledge.
- Marcussen, Martin (2004), "Multilateral Surveillance and the OECD : Playing the Idea Game", in Armingeon, Klaus; Beyler, Michelle (eds.), *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar, pp.13-31.
- Nanda, Ved D. (2006), "The 'Good Governance' Concept revisited", in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603, pp. 269-283.
- Nay, Olivier (2012), "How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS", in *Journal of Public Policy*, 32, N° 1, pp. 53-76.
- Nay, Olivier; Petiteville, Franck (2011), "Elements pour une sociologie du changement dans les organisations internationales", *Critique Internationale*, Vol. 4, N° 53.
- Ougaard, Morten; Higgott, Richard (dirs.) (2002), *Towards a global polity*, London, Routledge.
- Ougaard, Morten (2004), *Political Globalization. State, Power and Social Forces*, U.K., Palgrave Macmillan.
- Pal, Leslie A. (2012), *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*, New York, Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2004 (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Porter, Tony; Webb, Michael (2008), "Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks", in Mahon, Rianne; McBride, Stephen (eds.), *The OECD and transnational governance*, 2008, pp. 43-59.

Premfors, Rune (1998), "Reshaping the Democratic State: Swedish Experience in a Comparative Perspective", in *Public Administration*, 76, N° 1, pp.141-159.

Reinalda, Bob; Verbeek, Bertaj (2004) (eds.), *Decision-Making within International Organizations*, Abingdon, Routledge.

Roberts, Alasdair S. (2010), *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*, New York, Oxford University Press.

Sahlin-Andersson, Kerstin (2000), "Arenas as Standardizers", in Brunsson, Nills; Jacobsson, Bengt (eds.), *A World of Standards*, Oxford, Oxford University Press, pp. 100-113.

Trondal, Jarle, et al (2010), *Unpacking International Organizations: The Dynamics of component Bureaucracies*, Manchester, Manchester University Press.

Woodward, Richard (2009), *The Organisation for Economic Co-operation and Development*, London, Routledge.