

Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno¹

En el gobierno se han introducido nuevos paradigmas de administración pública con el propósito de remediar males administrativos en todo el mundo. En numerosos países se han implementado también diversas trayectorias de reformas en el sector público. No obstante, el propósito de este artículo no es examinar el cambio de paradigma en la administración pública ni evaluar la reforma del sector público de Corea. Antes bien, este trabajo se concentra en analizar las consecuencias del cambio de paradigma de la administración pública y la reforma del gobierno, porque el autor observa que la capacidad pública ha disminuido o, al menos, no ha mejorado, mientras se llevaba a cabo una amplia gama de innovaciones en muchos gobiernos desde la perspectiva de la nueva gestión pública (NGP) y la gobernanza. En consecuencia, este artículo observa primero la evolución de la administración pública, para pasar a un análisis de la reforma del gobierno y sus consecuencias, así como del cambio de gobernanza en Corea del Sur. Después profundiza en diversas cuestiones relativas a nuevos desafíos, como la falta de capacidad pública, y nuevas tareas, como la capacitación y la necesidad de desarrollar el currículum; finalmente, presenta las conclusiones.

Palabras clave: gobierno, administración pública, gobernanza, sector público.

Challenges to the Public Capacity in the Era of Evolving Public Administration and Government Reform

New paradigms of public administration have been introduced in government in order to cure administrative ills around the world. Various trajectories of public sector reforms have also been actively introduced in many countries. The purpose of this paper is, however, neither examining the paradigm shift in public administration nor evaluating Korean public sector reform.

* Pan Suk Kim es director adjunto y profesor de administración pública, Escuela Superior de Gobierno y Empresa. Universidad Yonsei, Campus Wonju, Corea del Sur. Correo electrónico: pankim@gmail.com o pankim@yonsei.ac.kr.

¹ Artículo recibido el 6 de noviembre de 2006 y aceptado el 9 de abril de 2007. Traducción del inglés de Victoria Schussheim.

Instead, the focus of this paper is to deal with the consequences of the paradigm change of public administration and government reform because the author sees that the public capacity has declined or at least not improved while a wide range of innovations have been carried out in many governments under the NPM and governance perspectives. Accordingly, this paper first looks at the evolution of public administration, followed by discussion of government reform and its consequences, and governance change in South Korea. Then various issues on new challenges such as the lack of the public capacity, and new tasks such as capacity building and calls for curriculum development will be elaborated, followed by conclusions.

Keywords: government, public administration, governance, public sector.

INTRODUCCIÓN

La administración pública tradicional ha sufrido ataques desde hace muchos años. El llamado “paradigma burocrático o administrativo” parece estar sustancialmente desgastado, y en muchos países ha sido cuestionado por el “paradigma gerencial o empresarial”, sobre todo en muchas naciones angloamericanas y algunas de la región Asia-Pacífico.² El paradigma de la NGP ha prevalecido en todo el mundo, en particular a partir de la publicación del artículo de Christopher Hood sobre la naturaleza de la nueva gestión pública (Hood, 1991). Algunos defienden sus afirmaciones, otros las rechazan. No obstante, los debates continúan. Hay defensores y críticos de la NGP.³ En la actualidad, las críticas a la NGP van en ascenso en muchos países. Recientemente, Osborne (2006) afirma que la era de la NGP ha sido relativamente breve y “transitoria” entre la tradición burocrática de la administración pública (AP) y la tradición pluralista de la nueva gobernanza pública (GP).⁴

Osborne (2006) propuso que existían tres formas dominantes de administración pública: 1) una más prolongada, preeminente, que se extendió desde las postrime-

² Hubo una brecha temporal en la difusión del movimiento de la NGP: en los países de Occidente tuvo importancia destacada en los años ochenta, mientras que en los países asiáticos se difundió en los noventa.

³ Hay varias críticas contra la NGP (Osborne, 2006): la NGP no es un fenómeno o un paradigma sino un agrupamiento de varios (Ferlie *et al.*, 1996); la NGP es un paradigma fallido (Farnham y Horton, 1996); la NGP es una moda o carece de contenido (Lynn, 1997), y la NGP no es otra cosa que una subescuela de administración pública que se ha visto limitada en su impacto debido a la falta de toda base teórica real y de rigor conceptual (Frederickson y Smith, 2003).

⁴ Osborne (2006, 377) afirma que la NGP ha sido, en realidad, una etapa transitoria en la evolución de la administración pública tradicional al nuevo paradigma conocido como “nueva gobernanza pública (GP)”.

rías del siglo XIX hasta finales de los años setenta o principios de los ochenta del XX; 2) un segundo modelo: la NGP, hasta los inicios del siglo XXI, y 3) un tercero que está haciendo su aparición desde entonces: la nueva gobernanza pública (GP). Al margen de que muchos expertos puedan o no coincidir con estas afirmaciones, hay algo claro: el movimiento de la NGP tuvo un impacto significativo, ya fuese positivo o negativo, en el campo de la administración pública, la política pública y la reforma del gobierno.⁵ Sin embargo, en la actualidad parece que el movimiento de la NGP va declinando con el tiempo mientras en todo el mundo surge una nueva perspectiva, conocida como “gobernanza”. La denominación de este nuevo paradigma varía según quienes lo apoyan,⁶ pero el elemento común entre las nuevas perspectivas es la “gobernanza”.

¿Qué significan para nosotros todos estos cambios? Puede haber cierta cantidad de implicaciones e impactos en el campo de la administración pública y la política pública en términos de desarrollo teórico, práctica administrativa, formulación de políticas, y educación y formación. Estos cambios nos aportaron una nueva perspectiva, pero al mismo tiempo crearon mucha confusión e impusieron nuevos problemas a los que hay que hacer frente en este terreno.

En Corea del Sur, el cambio de paradigma no resulta claro. Tal vez hasta cierto punto las tres perspectivas (AP, NGP y gobernanza) coexisten, más que constituir una transformación paradigmática clara de la teoría y la práctica. No obstante, la realidad puede ser que el papel dominante de la AP tradicional va en descenso, que con el tiempo se va gestando escepticismo ante las ideas de la NGP, y que está en ascenso una atención más favorable hacia la gobernanza.

La reforma del gobierno basada en la NGP en Corea del Sur se introdujo en gran medida después de la crisis financiera de finales de los noventa (Kim, 1998; Kim, 2000; Kim y Kim, 2001; Kim y Moon, 2002). La reforma del gobierno en Corea

⁵ La NGP tiene aspectos positivos y negativos; por ejemplo, en los países que no tienen un sistema eficiente de evaluación del desempeño la NGP hace una buena contribución al establecer administración de desempeño o indicadores de desempeño y buenos sistemas de evaluación. Al mismo tiempo, encontramos efectos colaterales o negativos. Debido a la economización de la administración pública perdemos hasta cierto grado los valores públicos y el espíritu de la administración pública (Frederickson, 1997).

⁶ Existen varias denominaciones diferentes: “nueva gobernanza pública” (Osborne, 2006), “gobernanza en red” (Andresani y Ferlie, 2006) y “gobernanza responsiva” (Naciones Unidas, 2005).

del Sur fue consecuencia directa de la crisis de divisas que se produjo en 1997, desencadenada por un enorme déficit de la cuenta corriente debido a la caída de competitividad global en diversas áreas. Corea fue rescatada por el FMI. Después de eso el gobierno coreano llevó a cabo una audaz reforma del sector público (Kim, 1998, 2000). En Corea del Sur se han utilizado ideas importantes de la NGP: gran uso de mecanismos de mercado (competencia abierta, contratos y manejo muy cuidadoso de los recursos), vasta administración del desempeño (medición de desempeño, monitoreo, evaluación y auditoría) y liderazgo empresarial, así como gerencial.

En años recientes, las perspectivas de la gobernanza se difundieron también significativamente en Corea del Sur, tal como ocurrió en el resto del mundo. En consecuencia, se ha hecho gran hincapié en las principales características de la buena gobernanza en el sector público: participación, transparencia, respuesta, rendición de cuentas, inclusión, creación de consenso, además del dominio de la ley y de las tres E (eficiencia, efectividad y equidad). Más *stakeholders* están participando crecientemente en el proceso de política pública, y se ha establecido un mejor acceso a la información gubernamental.

En consecuencia, en años recientes, los vientos de los movimientos de reforma han soplado enérgicamente sobre el sector público de Corea del Sur. Casi al mismo tiempo, las olas de la NGP y la gobernanza entraron al país. Como se mencionó más arriba, por ejemplo, la administración del desempeño se convirtió en el elemento nuclear de las medidas de reforma en el gobierno y en los negocios. Al mismo tiempo, el gobierno está tratando de promover una gobernanza participativa y transparente (Kim *et al.*, 2005). Asimismo, diversos tipos de innovaciones han tenido lugar en el sector público.

No obstante, el objetivo de este artículo no es investigar el cambio de paradigma en la administración pública ni evaluar la reforma del sector público coreano; antes bien, se interesa por revisar las consecuencias del cambio de paradigma de la administración pública y la reforma del gobierno, porque el autor observa que la capacidad pública ha disminuido o, al menos, no ha mejorado, mientras se llevaba a cabo en el gobierno gran diversidad de innovaciones desde las perspectivas de la NGP y la gobernanza.

Por lo tanto, este trabajo se ocupa primero de la evolución de la administración pública, luego analiza la reforma del gobierno y sus consecuencias, al igual que el cambio de gobernanza en Corea del Sur. Posteriormente, profundiza, para una discusión ulterior, en diversos asuntos respecto a nuevos problemas, como la falta de capacidad pública, y nuevas tareas, como la capacitación y la necesidad de desarrollar un nuevo currículum; para finalizar, se ofrecen las conclusiones.

LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En todo el mundo están evolucionando las tendencias de la administración pública. En el cuadro 1 se presentan tres modelos de administración pública: en primer lugar, la administración pública; en segundo, la nueva gestión pública o NGP, y en tercero, la llamada “gobernanza responsable”. El segundo modelo, la NGP, se reconoce con ese nombre en todo el mundo, pero no hay consenso sobre la denominación del tercero. El informe de las Naciones Unidas (UN/DESA, 2005, 7) lo llamó “gobernanza responsable”; otros usan nombres diferentes.⁷ Tal vez lleve cierto tiempo alcanzar un consenso sobre la denominación del modo de administración pública recientemente emergente.

El cuadro 1 se elaboró a partir del *World Sector Report* (UN/DESA, 2005). Por ejemplo, en lo relativo a la relación ciudadano-Estado, hay un tránsito de la obediencia al reconocimiento de derechos y de éste al empoderamiento. Asimismo, si se considera el tipo de interacción, se advierte un paso de la coerción a la delegación y de ésta a la colaboración. En el pasado, la metodología coercitiva era simple y directa: en términos de la relación Estado-ciudadano, los funcionarios ordenaban y los ciudadanos prestaban atención. Sin embargo, en la actualidad el gobierno central ha delegado cierta cantidad de funciones a los gobiernos locales, que hoy, en muchos países, tienen hasta cierto punto su propia autonomía e independencia. En ese sentido, deberían desarrollarse mecanismos nuevos o adicionales destinados a la resolución de conflictos para la colaboración mutua en términos de relaciones intergubernamentales.

⁷ *Ibid.* (véase la nota 4).

CUADRO 1. TRES MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

	<i>Administración pública</i>	<i>Gerencia pública</i>	<i>Gobernanza responsiva</i>
Relación ciudadano-Estado	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
Rendición de cuentas de altos funcionarios	Políticos	Clientes	Ciudadanos y stakeholders
Principios rectores	Obediencia a las reglas	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito	Rendimiento	Resultado	Proceso
Atributo clave	Imparcialidad	Profesionalismo	Responsividad
Tipo de interacción	Coerción	Delegación	Colaboración
Naturaleza del Estado	Unitario	Desagregado	Plural y pluralista
Foco	Sistema político	Manejo intraorganizacional	Gobernanza interorganizacional
Raíces teóricas	Ciencia política y política pública	Teoría de la elección racional/pública y estudios de administración	Sociología organizacional y teoría de redes

Fuente: Adaptado de UN/DESA (2005, 7) y de Osborne (2006, 383).

La nueva gestión pública (NGP) se encuentra en muchos países. En el Reino Unido su difusión fue perceptible a partir de la administración Thatcher. También adoptó la forma de la reinención del gobierno durante la administración Clinton en Estados Unidos y del nuevo modelo de conducción (*Neues Steuerungsmodell*) en Alemania; en otros países destacados se conoce con diferentes nombres y formas. La principal idea de la NGP es la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados y uso de nueva tecnología en el gobierno. En otras palabras, en todo el mundo ha destacado un intento por introducir mercados y cuasi mercados en el sector público (Richards y Smith, 2002, 104). No obstante, la NGP está recibiendo cada vez más críticas en muchos países, incluida Corea del Sur.⁸

⁸ Si se predica en exceso la NGP, el resultado tiende a ser la microadministración. Necesitamos una macroadministración holística. En Corea del Sur, por ejemplo, hay buenos sistemas de tecnología de la información y la comunicación (TIC), así que en la industria de los juegos hubo una revolución departamentalizada. A pequeña escala, la TIC es buena; se aplicó para desarrollar sistemas de juego, etc. Como resultado, en el último par de años la industria digitalizada del juego fue construida

¿Y qué significa todo esto? Sin duda, nos estamos alejando gradualmente del tipo tradicional de administración pública (Ricucci, 2001), aunque muchos expresan dudas acerca de un nuevo paradigma (Lynn, 2001). Sin embargo, los límites entre el sector privado y el público están perdiendo definición. Asimismo, hay más redes políticas, más gobierno a distancia; no gobierno directo, sino autogobernanza negociada (Newman, 2001, 24); en realidad están surgiendo ideas nuevas en todo el mundo. Para cada una de ellas están apareciendo también nuevos *stakeholders*. ¿Dónde queda, con eso, la posición del gobierno central? ¿Cuál es la posición del ejecutivo nuclear? Se está reduciendo. El papel del gobierno central está menguando hasta cierto punto. Las voces de otras contrapartes están volviéndose críticas. Exigen cada vez más, así que muchas cosas van cambiando. Puede observarse que hay una transición del Estado weberiano al Estado posmoderno. El grado de cambio puede variar de un país a otro; la transformación puede apreciarse en diversas áreas: del gobierno a la gobernanza, de la jerarquía a la heterarquía (como las redes), del poder concentrado al poder difuso, del Estado unitario y/o centralizado al fragmentado y/o descentralizado, de los Estados monolíticos a los Estados vacíos, etcétera (Richards y Smith, 2002, 36).

¿Cuáles son las implicaciones de este tipo de transformación? ¿Cómo pueden interpretarse las transformaciones de esta clase? Sin duda, hay un “profundo impacto”: el denominado “vaciamiento” del Estado.⁹ La autoridad y el poder del gobierno central se han reducido al fragmentarse y dispersarse hacia arriba, al nivel supranacional, hacia fuera, por la privatización y la mercadización, o hacia abajo, por la creación de *quangos*, agencias y la descentralización/devolución, la contractualización y muchos otros fenómenos (Richards y Smith, 2002, 20-25).

por varias compañías. Pero no se previeron las consecuencias: no se tomó en consideración el panorama más amplio. Ahora, tras un par de años, se ha convertido en un gran monstruo; los juegos digitales de apuestas se volvieron, repentinamente, un problema serio en Corea. La innovación compartimentalizada en los dos o tres últimos años no tomó en cuenta los valores morales. El interés público común se ha visto seriamente amenazado por los intereses privados, y hubo un problema de monitoreo.

⁹ Rod Rhodes (1994, 138-139) usó la frase “el vaciamiento del Estado” para referirse a las tendencias interrelacionadas usando el ejemplo británico: 1) privatización y limitación del alcance y las formas de la intervención pública; 2) pérdida de funciones de departamentos de los gobiernos locales y central, a manos de sistemas alternos de servicios (como agencias); 3) la pérdida de funciones del gobierno británico ante instituciones de la Unión Europea, y 4) limitación de la discreción de los servidores públicos por el nuevo sistema de administración pública, con su énfasis en la rendición de cuentas administrativa, y el control político más claro mediante una distinción más marcada entre política y administración.

Este vaciamiento del gobierno no es problema sólo del gobierno británico; es también un problema común en muchos países, lo que representa grandes retos para los gobiernos modernos de todo el mundo. Aquí la cuestión clave es en qué medida el vaciamiento ha socavado la capacidad del ejecutivo central para controlar el proceso político. El orden, la uniformidad y la productividad se enfrentan al desafío de la complejidad, la diversidad y la impredecibilidad. Se han promovido mucho las reformas del sector público pero, a medida que van cambiando las cosas, ¿podrán superarse estos nuevos retos?

LA REFORMA DEL GOBIERNO Y SUS CONSECUENCIAS

Laurence Lynn (2001, 144) afirma que la bibliografía y el discurso en el terreno de la administración pública suelen carecer del reconocimiento que debe caracterizar a los reformistas de las instituciones y las filosofías cívicas: cómo incrementar la capacidad de poner en práctica propósitos públicos y rendición de cuentas en materia política. Por ello resultaría útil analizar la cuestión de las innovaciones y la capacidad del sector público en la era de los movimientos de reforma.

En diversos foros y espacios académicos solemos hablar de las reformas del sector público. El propósito de las mismas es lograr que el sector público o los gobiernos sean más honestos, eficientes, efectivos, responsivos, vigilantes, transparentes, participativos, confiables, dispuestos a rendir cuentas y justos. Pensando en esta clase de propósito ideal, en la mayor parte de los países se llevaron a cabo muchas refor-

CUADRO 2. PRINCIPALES TRAYECTORIAS DE LAS REFORMAS DEL SECTOR PÚBLICO

<i>Trayectorias de las reformas</i>	<i>Número de países (total: 99)</i>
Privatización	63
Descentralización	39
Adelgazamiento	31
Reforma del servicio civil	24
Reforma financiera y presupuestal	22
Reforma regulatoria	20

Fuente: Karmack (2000, 244) y Donahue y Nye (2003, 95).

mas del sector público. Como puede verse en el cuadro 2, las principales trayectorias de las reformas son privatización, descentralización, adelgazamiento, reforma del servicio civil, reforma financiera y presupuestal, desregulación, reforma de la empresa pública y gobierno digital (Karmack, 2000, 244; Donahue y Nye, 2003, 95).

El cuadro 2 muestra un estudio transnacional sobre las reformas del sector público. De 99 países que fueron considerados, 63 trataron de privatizar, lo que fue seguido por descentralización, adelgazamiento, reforma del servicio civil y otras estrategias. Estas trayectorias han sido utilizadas en el sector público de muchos países, si bien el grado de tales reformas puede variar de uno a otro. ¿Qué se ha logrado con años de reformas al sector público, y cuál ha sido su costo? Muchos informes suelen dar a conocer los beneficios y logros de dichas reformas, pero es raro que se discuta el costo de las mismas. Podría pensarse que la reforma es un proceso sin costos, pero la realidad es que se ha invertido un costo inmenso en ella (Talbot, 2006, 340).

En ese sentido, debemos plantear aquí la cuestión de las consecuencias de tales reformas al gobierno, porque en muchos casos su costo ha sido alto. Una cantidad de funciones del sector público se recortó y se transfirió después al privado. Lo mismo ocurrió con un número de funciones que se transfirió del gobierno central al local. En términos generales, la descentralización y la privatización pueden ser necesarias, por ejemplo, cuando el gobierno central tiene un nivel excesivo de monopolio en materia de servicios e implementación de políticas.

En el sector público se han aplicado de manera generalizada diversas trayectorias de reformas, como privatización, contractualización, desregulación, descentralización y devolución. En consecuencia, el gobierno central ha adelgazado tanto en su función como en su autoridad. Aunque sin criticar la descentralización o la devolución, se ha señalado que cuando se promueve esa idea, es necesario tomar en consideración la capacidad de manejar todas las consecuencias de tales trayectorias de reforma del sector público. Por ejemplo, cuando tienen lugar la descentralización o la delegación, es necesario promover más colaboración. En realidad, la palabra colaboración suena muy bien: es una idea muy democrática, pero con el fin de aplicarla o practicarla resulta esencial crear la capacidad de más coordinación o integración, no de separación; se requiere una visión más holística. Además, para

llevar a cabo esas ideas nuevas tiene que haber muchas más asignaciones. No es difícil predicar tales ideas, pero vivir con ellas es muy complicado. Por eso es necesario revisar las consecuencias de estas trayectorias de la reforma del sector público. Cuando se introducen la descentralización y la privatización resulta esencial considerar sus costos.

¿Qué ocurrirá si el gobierno central carece de capacidad para continuar con diversos programas públicos? ¿Qué ocurrirá si un gobierno local carece de la capacidad para llevar a cabo autoridades y funciones que le han sido delegadas? ¿Qué ocurrirá si una corporación pública no tiene la capacidad de proporcionar a sus ciudadanos los servicios privatizados? En ese sentido, uno de los factores clave que deben resolverse mientras se satisface el propósito de esas reformas del sector público es minimizar su costo.

Otro problema tiene que ver con las aproximaciones a la reforma del sector público, que están transformándose de lo coercitivo (evolución forzosa o transformación dictatorial) a lo directivo, y de lo directivo, con el tiempo, a un estilo consultivo o colaborativo (Farnham *et al.*, 2005). Toda esa transición suena muy bien; son ideas muy democráticas, pero consideremos nuestra capacidad de manejar esas ideas y esos cambios. ¿Estamos preparados para tener una aproximación colaborativa? ¿Estamos listos para un enfoque consultivo? La consulta entraña más comunicación, más reuniones, más cooperación y más integración. ¿Podemos hacerlo? ¿Nos sentimos bien haciéndolo? ¿Realmente estamos llevando a cabo reformas de manera participativa? Éstas también son preguntas cruciales que requieren respuesta.

EL CAMBIO DE LA GOBERNANZA: EL CASO DE COREA DEL SUR

Por el lado del gobierno, en muchos países puede verse la disminución del papel del jefe de Estado. Esto es claramente lo que ocurrió en Corea. Puede afirmarse que el papel de presidente de Corea del Sur, sin duda, ha perdido importancia. La presidencia imperial ha sido reemplazada por la presidencia institucional (Kim, 2004). También ha ido disminuyendo el papel del Estado. El gobierno coreano solía ser un Estado administrativo, pero recientemente se ha adelgazado de manera

sustancial. Ésa es la dirección que sigue hoy Corea del Sur, resulte apropiado o no. También está disminuyendo, declinando o reposicionándose en el entorno público, el papel de organismos tradicionalmente poderosos (el Servicio Nacional de Inteligencia y otros por el estilo).

Al mismo tiempo, va ganando importancia el papel del sector privado, así como el de los ciudadanos y la sociedad civil (Kim, 2002; Kim y Moon, 2003), que van de la mano con la creciente importancia de los cuerpos judiciales y legislativos. Mientras en el pasado, sobre todo en la década de 1970, los cuerpos legislativos se limitaban a dar su aprobación a la política del ejecutivo, ahora la cuestionan y representan parte importante de la organización política. En el cuadro 3 se pueden observar evidencias de ese cambio de gobernanza en Corea del Sur.

El East Asia Institute (EAI) ha venido estudiando las organizaciones más influyentes, y sus posiciones de influencia y confianza relativas en la sociedad coreana desde 2005. El EAI llevó a cabo un estudio nacional de opinión a mediados de 2005 y mediados de 2006, basado en una muestra aleatoria (1,543 adultos coreanos, hombres y mujeres, mayores de 18 años). Primero identificó las organizaciones más influyentes y confiables, y detectó alrededor de 24 de ellas, incluyendo grandes compañías, organismos gubernamentales, partidos políticos, tribunales y fiscales, sindicatos y la sociedad civil. Luego el instituto le preguntó a cada entrevistado cómo veía el grado de influencia y confianza de cada una de esas organizaciones en la sociedad coreana (EAI, 2005, 2006).

Según el informe del EAI, las organizaciones más influyentes y confiables en 2006 son la automotriz Hyundai, Samsung y SK Company, seguidas por LG y el Tribunal Constitucional. Ningún organismo gubernamental fue incluido entre las tres organizaciones de mayor influencia y confiabilidad de la sociedad coreana.¹⁰ En las décadas de 1970 a 1990, la gente consideraba usualmente que la Oficina del Presidente era la organización más poderosa e influyente. No obstante, como se observa en el cuadro 3, no aparece entre los diez primeros lugares.¹¹ Ahora las organiza-

¹⁰ *The Joong-Ang Daily*, uno de los principales diarios coreanos, lo informó en su primera plana el 15 de agosto de 2006.

¹¹ La influencia de la Oficina del Presidente (la llamada "Casa Azul") se clasificó en el lugar 13 en 2006 y en el 11 en 2005, mientras que la confianza en esa oficina se consideró en el puesto 21 en 2006 y 19 en 2005 (*Joong-Ang Daily*, 2006; EAI, 2006).

ciones más influyentes o confiables están en el sector privado: Hyundai, Samsung y LG, seguidas por los tribunales (el Tribunal Constitucional y la Suprema Corte de Justicia) y unos cuantos órganos al servicio de la ley (la policía y el fiscal). La Casa Azul (Oficina del Presidente de Corea del Sur) no aparece en el cuadro, mientras que el Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de Justicia y algunos organismos de vigilancia de la ley aparecen entre los diez primeros lugares. En particular, recibió gran atención, en lo tocante a la política nacional coreana, el Tribunal Constitucional.¹² Otra transformación interesante consistiría en el ascenso de la sociedad civil. Por ejemplo, la Solidaridad del Pueblo para la Democracia Participativa (SPDP) se clasificó entre las diez organizaciones más confiables en 2005. Esto constituye un fenómeno muy interesante, y es lícito afirmar que la gobernanza nacional está cambiando en Corea del Sur.

En años recientes, el gobierno sudcoreano experimentó dificultades. Muchas acciones gubernamentales resultaron ser inconstitucionales.¹³ Este fenómeno es algo nuevo en Corea del Sur, y es consecuencia no sólo de errores del régimen actual sino también del desarrollo de la sociedad en su conjunto, así como de la maduración de la comunidad legal y la sociedad civil coreana. Es probable que los ciudadanos y la sociedad civil lleven a los tribunales cada vez más conflictos por las acciones del gobierno para que se emita una interpretación legal definitiva, en lugar de apoyarse en la política pública o las reglas administrativas, o limitarse a cumplirlas. Por ello la influencia y la confianza de los organismos del gobierno han declinado, mientras que los tribunales y los órganos de aplicación de justicia han ido ganando confianza con el tiempo.

¹² De acuerdo con la Constitución, se adoptó, además de la Suprema Corte, un tribunal independiente especializado, establecido en 1988, basado en el modelo europeo, para proteger plenamente los derechos fundamentales del pueblo y controlar de manera efectiva los poderes del gobierno. Las funciones del Tribunal Constitucional incluyen decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, juzgar en disputas de competencia entre entidades gubernamentales, adjudicar demandas constitucionales presentadas por individuos, dar una decisión final en casos de impugnaciones y juzgar sobre la disolución de partidos políticos. Su página en inglés es: <http://www.court.go.kr/english/index.htm>.

¹³ A partir de diciembre de 2004, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales 418 artículos legales (estatutos, decretos presidenciales, etc.), y revocado unas 214 acciones gubernamentales. El 14 de mayo de 2004 desechó la solicitud presidencial de impugnación de la Asamblea Nacional y ordenó que se restableciesen los poderes del presidente Roh Moo-hyun, de modo que éste reanudó sus deberes presidenciales, que habían estado suspendidos 63 días. Para más información, visítese la página del Tribunal Constitucional: <http://www.court.go.kr/english/index.htm>.

CUADRO 3. ORGANIZACIONES DE MAYOR INFLUENCIA
MÁS CONFIABLES DE COREA

<i>Posi- ción</i>	<i>Influencia en 2006</i>	<i>Influencia en 2005</i>	<i>Confianza en 2006</i>	<i>Confianza en 2005</i>
1	Automotriz Hyundai	Samsung	Automotriz Hyundai	Samsung
2	Samsung	Automotriz Hyundai	Samsung	Automotriz Hyundai
3	SK	Tribunal Constitucional	SK	SK
4	Tribunal Constitucional	SK	LG	Tribunal Constitucional
5	LG	Suprema Corte	Tribunal Constitucional	LG
6	Policía	LG	Suprema Corte Policía	Suprema Corte
7	Fiscales	Fiscales		Policía
8	Suprema Corte	Policía	Federación de Industrias Coreanas	Solidaridad del Pueblo para la Democracia Participativa
9	Servicio Impositivo Nacional	Federación de Industrias Coreanas	Servicio Impositivo Nacional	Fiscales Abogados por una Sociedad Democrática (Min-byun)
10	Federación de Industrias Coreanas	Industrias Impositivo Nacional	Fiscales	

Fuente: East Asia Institute (2005, 2006).

NUEVOS DESAFÍOS Y LA FALTA DE CAPACIDAD PÚBLICA

A medida que entramos a una nueva era van surgiendo nuevos retos de importancia a los que hay que hacer frente. Las principales características de estos desafíos son que resultan más complejos, más diversos, más fragmentados, más interdependientes, que requieren más tiempo, son más participativos, más transparentes, más difusos/traslapados, más descentralizados; a esto puede añadirse que hay más *stakeholders*, más conflictos, más dilemas, más trilemas, etc. La voz de los ciudadanos y de la sociedad civil se vuelve provocadora y crítica (Kim, 2002; Kim y Moon, 2003), y el gobierno, por sí mismo, no puede resolver problemas tan complejos en un plazo relativamente breve.

Veamos un ejemplo. Hace varios años la Secretaría de Transporte coreana trató de construir una nueva autopista en el sur de Corea, en la provincia de Gyeongnam. Un día una monja budista se manifestó para salvar a las salamandras de la montaña Chunsung. Después las organizaciones de protección del ambiente, junto

con un templo budista de Naewon, al que pertenecía la monja, interpusieron una demanda contra la construcción de un túnel, que era la parte medular del proyecto de la autopista. Las salamandras también se volvieron parte de los acusadores, por lo que este caso se conoce como “el juicio de las salamandras”. En las décadas de 1960 y 1970 algo así resultaba impensable en la sociedad coreana. Durante el proceso la monja se manifestó de manera extrema (con una huelga de hambre) y estuvo a punto de dejarse morir para proteger a los animales. Como consecuencia de ello muchos grupos ambientalistas apoyaron su iniciativa, y no sólo por unos cuantos meses sino durante casi tres años. Así que por cerca de tres años el gobierno central no pudo hacer nada. Finalmente, el caso llegó a la Suprema Corte, que tomó la decisión de desecharlo, con lo cual el 2 de junio de 2006 se resolvió el problema (*Joong-Ang Daily*, 3 de junio de 2006). No se trató de un incidente aislado. En otra ocasión el que causó el problema fue un sapo. Un gobierno local del centro de Corea, en la provincia de Chung-buk, trató de construir un complejo de departamentos, pero los residentes locales estaban preocupados porque el lugar albergaba a muchos sapos. Este problema aún no se ha resuelto. El gobierno local no le ha dado solución y el conflicto continúa.

El paradigma emergente de la gobernanza proporciona a muchos *stakeholders* más oportunidades de participación, inclusión, toma de decisiones y acceso a información. No obstante, su costo no deja de tener importancia: diversidad y complejidad crecientes, con múltiples *stakeholders*, más conflictos o desacuerdos, procesos que llevan tiempo, fragmentación y responsabilidades que se traslapan. Estos costos representan un desafío inquietante para los gobiernos de muchos países en desarrollo (Weigel, 2003); es posible, entonces, que muchos de estos países puedan enfrentarse al caos antes de alcanzar el florecimiento pleno de la gobernanza democrática en la práctica.

Hay una cantidad de problemas nuevos que no pueden resolverse exclusivamente por la acción del gobierno mismo. Como sería el caso mencionado, están surgiendo conflictos entre las acciones gubernamentales y los ciudadanos. Ante ello cabe preguntarse: “¿Somos capaces de manejar estos diversos tipos de retos nuevos?” Tenemos reformas al sector público, privatización, descentralización y más, ¿pero qué pasa con la capacidad del gobierno para hacer frente a estos nuevos fenómenos? ¿Están satisfechos los organismos del gobierno con su capacidad de

enfrentarse a estos nuevos desafíos? Se han promovido de manera generalizada las reformas al sector público, ¿pero qué pasa con la capacidad pública? ¿Tiene el gobierno instituciones apropiadas (sistemas, reglas, estructuras y procesos), herramientas administrativas, personal y recursos suficientes?

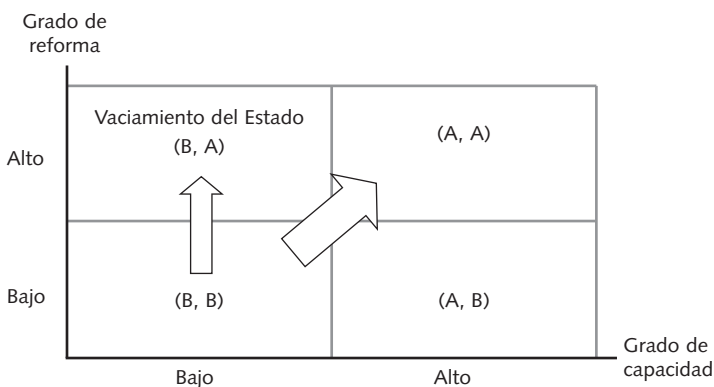
De hecho, la capacidad del sector público ha declinado sustancialmente con el tiempo. Con el menguante papel del Estado hay más problemas complejos, falta de recursos, junto con una carga excesiva y una fatiga debida a la reforma, todo lo cual conduce a una reducción de la capacidad del sector público para hacer frente a las demandas de la reforma. Esa capacidad ha declinado mientras que los requisitos de la reforma y las expectativas de los ciudadanos han crecido de manera exponencial, creando así una sobrecarga o una profunda brecha entre las nuevas demandas de ciudadanos críticos y la capacidad pública (personal e institucional). La capacidad pública o capacidad del gobierno ha declinado con el tiempo, pero los nuevos retos a los que éste se enfrenta han crecido significativamente. De modo que éste es el problema: el llamado “déficit de capacidad”. ¿Cómo podemos manejarlo? Parece tratarse de un asunto muy importante. En efecto, organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, consideran que es una cuestión crítica. La promovieron con un foro global, pero es necesario prestar más atención al problema de la capacidad pública. Desde luego, es necesario discutir en torno a las reformas del sector público (medidas innovadoras, más herramientas, más técnicas, más estrategias), pero también tenemos que ocuparnos de este déficit de capacidad.

Éste parecería representar un gran reto, especialmente para los gobiernos de países en desarrollo. Los gobiernos han promovido una y otra vez reformas e innovaciones del sector público.¹⁴ Sin embargo, están tratando de restringir los aumentos del gasto público, y se muestran renuentes a asumir nuevas responsabilidades. En muchos gobiernos puede apreciarse la tendencia hacia el “vaciamiento” del Estado y el desmantelamiento del Estado administrador. El grado de reforma se vuelve muy alto en todo el mundo, con el fin de incrementar la eficiencia de la operación gubernamental. Sin embargo, la pregunta aquí es “¿Hay un alto grado de capacidad pública?” En muchos casos la respuesta parecería ser negativa. Por eso ter-

¹⁴ Ahora la reforma del gobierno no es ya un problema interno, sino global. Hasta cierto punto hay competencia entre los países, así como entre diversos gobiernos, para ver quién hace mejores innovaciones.

minamos con un alto grado de reforma y un bajo grado de la capacidad pública para llevarla a cabo. Como resultado se produce un vaciamiento del Estado. Obviamente es necesario redirigir las reformas del gobierno.

FIGURA 1. EN BUSCA DE LA DIRECCIÓN CORRECTA:
REFORMA DEL GOBIERNO Y CAPACIDAD PÚBLICA



El vaciamiento no se restringe a Gran Bretaña. En muchos países de todo el mundo los gobiernos locales y central están perdiendo funciones a manos de otras organizaciones, y proliferan los sistemas de servicios alternos. El papel de los empleados gubernamentales está cada vez más restringido por nuevos sistemas administrativos y controles políticos. Corea no es la excepción a tales tendencias. El gobierno central coreano se está viendo erosionado por la limitada capacidad central. Por ende, es necesario reforzar la capacidad pública para dirigir de manera efectiva el sistema de gobierno.

CONSTRUCCIÓN DE LA CAPACIDAD Y NECESIDAD DE DESARROLLO CURRICULAR

En términos generales, la construcción de la capacidad se refiere a la ayuda para desarrollar conocimiento, aptitudes y habilidades, aptitud en términos de comportamiento o desarrollo del sistema. Las Naciones Unidas ven la construcción de la capacidad o el reforzamiento de la misma como la necesidad de tres objetivos interrelacionados y complementarios: 1) construcción de instituciones; 2) desarro-

llo de recursos humanos, y 3) adecuación tecnológica (UN/DESA, 2001, 12).¹⁵ No obstante, construcción de capacidad no significa “reburocratización” ni “reforzamiento de la autoridad o el poder de los empleados gubernamentales”. La expresión se refiere más bien a realizar un esfuerzo por volver al sector público, particularmente en los países en desarrollo, e incluyendo al gobierno, más capaz o apto para llevar a cabo de manera satisfactoria sus tareas y responsabilidades.

En primer lugar, la construcción de la capacidad institucional de tomar decisiones efectivas en términos del desarrollo de una política y del cambio administrativo representa la máxima prioridad en la labor de la construcción de capacidad, que los gobiernos deben emprender con apoyo de la comunidad política nacional e internacional. Afortunadamente, el UN/DESA (2001) destaca las habilidades genéricas para la preparación, diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas.¹⁶

Básicamente se requiere mejorar la capacidad institucional (infraestructura, estructuras organizacionales, reglas, sistemas, procesos y políticas), así como la capacidad individual (conocimiento, aptitudes, habilidades y comportamiento). Sin embargo, este artículo se concentra en la capacidad individual porque no puede tratar, en un espacio limitado, ambas cuestiones.

Lo mejor sería comprometerse con la construcción o el refuerzo de la capacidad con el fin de lograr que el gobierno funcione de manera efectiva en los ámbitos nacional, subnacional e internacional, en la era de la globalización y la informatización. Lo que ocurre es que el mundo está cambiando notablemente, pero no se invirtieron esfuerzos serios ni adecuados niveles de recursos para desarrollar la capacidad pública. Existe el problema de un grave “déficit de capacidad”. Cuando se reconoce este problema es posible hacer más para aliviarlo y resolverlo.

¹⁵ Aunque la construcción de la capacidad no se limita al trabajo de asistencia internacional, las organizaciones internacionales, muchas veces dependencias de Naciones Unidas, suelen proporcionar gran construcción de capacidad como parte de su trabajo general, pero también lo hacen entidades con financiamiento bilateral, firmas de asesoría del sector privado u organizaciones no gubernamentales.

¹⁶ Son: 1) capacidad de liderazgo; 2) capacidad estratégica y, 3) capacidad de diagnóstico. En concordancia con recomendaciones contenidas en documentos recientes de las Naciones Unidas, el *World Public Sector Report* (2001) destaca algunos otros requisitos relacionados: 1) aptitud en planeación de políticas públicas y desarrollo; 2) aptitud en implementación de políticas y programas; 3) aptitud en el manejo de recursos humanos y desarrollo; 4) aptitud para el manejo de dinero, materiales, información y tecnología, y 5) aptitud en medición, monitoreo y evaluación del desempeño (UN/DESA, 2001, 14).

CUADRO 4. CARACTERÍSTICAS EN TRANSFORMACIÓN DEL CAMBIO DE PARADIGMA Y NUEVAS APTITUDES REQUERIDAS

<i>Características en transformación*</i>	<i>Nuevas aptitudes requeridas</i>
Gobierno → gobernanza	Coexistencia de múltiples stakeholders, protección de los derechos de stakeholders de menor importancia, cooperación, conciencia del medio externo, solución de conflictos
Jerarquía → heterarquía	Manejo de redes, más estructuras y procesos interorganizacionales, comunicación
Poder concentrado → poder difuso	Liderazgo colaborativo, fuerzas en equilibrio, destreza política
Elitista → pluralista	Competencia, coordinación, coexistencia (equilibrio), estabilidad
Unitario y centralizado → fragmentado y descentralizado	Cooperación, coordinación, autonomía, tolerancia de la diferencia, comunicación, construcción de confianza
Estado centralizado y fuerte → ejecutivo segmentado	Integración, coadministración, liderazgo
Líneas claras de rendición de cuentas → líneas de rendición de cuentas borrosas/difusas	Asociación, coadministración, comunicación, responsividad, tolerancia de la ambigüedad
Control central del Estado → dirección central del Estado	Planeación estratégica, visión y estrategia
Cultura de servicio homogénea → Culturas de servicio heterogéneas	Diversidad cultural (multiculturalismo), manejo de la diversidad

*Esta parte está adaptada parcialmente de Richards y Smith (2002, 36).

La transformación del Estado weberiano al posmoderno se está llevando a cabo en todo el mundo, aunque existen variaciones de un país a otro. Como puede verse en el cuadro 4, resultan claras las principales características de tal transformación, según se mencionó antes. En consecuencia, la nueva transformación de la administración pública requiere el desarrollo de un nuevo currículum. La práctica en materia de asuntos públicos se ha adelantado a la investigación y la teoría. Las organizaciones públicas están contratando asesores corporativos que les enseñen cómo poner en práctica la gobernanza. Los funcionarios públicos tienen que pensar creativamente cómo involucrar al público en la democracia deliberativa y la toma de decisiones conjunta. Las escuelas de administración pública y política pública deben ofrecer mejor educación y preparación en estos procesos a los futuros administradores públicos. Estas aptitudes son esenciales para un funcionamiento efectivo en las nuevas estructuras de la gobernanza (Bingham *et al.*, 2005, 555).

La National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), de Estados Unidos, ofrece directrices para los programas de posgrado profesional en ese país.¹⁷ Brinda una diversidad de lineamientos para los programas de maestría en administración pública y maestría en política pública.¹⁸ Además de esos cursos, en la nueva era hay una gran demanda de nuevas áreas temáticas. Algunos de los cursos más solicitados son, por ejemplo, reforma del gobierno, manejo del cambio y gobernanza. En años recientes, el gobierno ha invitado a más asesores corporativos y expertos en administración de empresas. Si no brindamos un nivel apropiado de servicio (docencia, investigación y asesoría) en esas áreas (reforma del gobierno, administración del cambio y gobernanza), podemos perder un número significativo de clientes en las mismas. Sobre todo en la era de la gobernanza, las siguientes aptitudes son requisitos importantes en el gobierno: coordinación/colaboración, integración, solución de conflictos, tolerancia de la diversidad y la ambigüedad, liderazgo convincente, conciencia del medio externo y destreza política.

Otras áreas de desarrollo adicional podrían incluir: integridad pública (ética, anticorrupción y valores públicos), sociedad civil y administración no lucrativa, gobierno digitalizado (aplicación de tecnología de la información y la comunicación al servicio público), asuntos sociales (cuestiones de género, discapacidad y diversidad cultural), globalización y administración comparativa, solución de conflictos, negociación y arbitraje colectivo,¹⁹ mercadeo político y manejo de la relación del cliente público, así como planeación estratégica.

¹⁷ La misión de la National Association of Schools of Public Affairs and Administration de Estados Unidos (NASPAA) es garantizar la calidad de la educación y la formación para el servicio público, y promover el ideal del mismo. Su página es: <http://www.naspaa.org>.

¹⁸ Según la NASPAA, el programa para los estudiantes de las maestrías de administración pública o política pública suelen incluir un tronco común y una concentración o especialización. El tronco común de la maestría en administración pública comprende muchas veces recursos humanos, procesos presupuestales y financieros, sistemas de información, formulación de políticas y programas, implementación y evaluación, toma de decisiones y solución de problemas, instituciones y procesos políticos y legales, instituciones y procesos económicos y sociales, conceptos y comportamiento de organización y administración, y ética. Los cursos para los alumnos de la maestría en política pública suelen abarcar un tronco común y una concentración o especialización. Los cursos del tronco común incluyen con frecuencia análisis estadístico y de datos, finanzas públicas, micro y macroeconomía, diseño de investigación, evaluación de programas, política pública, conceptos y comportamiento de organización y administración, y ética.

¹⁹ En los países occidentales está razonablemente bien desarrollado un curso sobre negociación colectiva, de modo que puede no ser un problema serio. En Corea del Sur, empero, la democracia industrial en el sector privado y la relación admi-

Además, debe mejorarse la preparación dentro del servicio. Una simple transferencia de conocimiento basada en el método de la conferencia unidireccional ya no resulta eficaz. Deben innovarse el currículum, el método de enseñanza y el marco de DRH (desarrollo de recursos humanos) en el gobierno. El DRH no es sólo para empleados gubernamentales de nivel medio o bajo; es para todos, de manera que también resulta necesario para los ejecutivos gubernamentales de alto nivel. ¿Tienen todos los gobiernos un buen programa de formación para secretarios de Estado, subsecretarios y secretarios adjuntos? En el gobierno sudcoreano hay varios programas de formación,²⁰ pero no existe una preparación adecuada para este importante grupo.²¹ El 1 de julio de 2006 se instauró el servicio civil superior, y en consecuencia se introdujeron programas de formación para el puesto de director general y puestos superiores. Sin embargo, en general, los programas DRH regulares para los niveles más altos son casi inexistentes. Compárese esto con lo que ocurre en el sector privado, donde los directores generales suelen tener cursos de desarrollo ejecutivo bien diseñados, sobre todo en las principales compañías transnacionales.

CONCLUSIONES

En síntesis, la administración pública está evolucionando en tres modos dominantes: la administración pública tradicional, la nueva gestión pública (NGP) y la perspectiva de la gobernanza (Osborne, 2006; Andresani y Ferlie, 2006; UN/DESA, 2005; Osborne, 2006). Tal vez la NGP puede encauzarse hacia un manejo más de mercado durante un tiempo en algunos países en desarrollo, porque hay una brecha tempo-

nistración-trabajadores en el gobierno se volvieron un asunto complicado. Los sindicatos públicos han estado restringidos durante largo tiempo, pero ahora van en rápido aumento. La voz de los sindicatos públicos es crítica, así que la relación y el arbitraje entre la administración y los trabajadores se convirtió en una cuestión vital en el gobierno.

²⁰ Incluso para los empleados de nivel bajo y medio el tiempo promedio de capacitación es de unas 35 horas anuales, mucho menos que en Singapur y que en muchas compañías transnacionales.

²¹ Existen muchos programas de capacitación para los niveles bajo y medio, pero casi no los hay para los ejecutivos de alto nivel, excepto para los funcionarios con cargo de director general (miembros SCS).

ral, una dependencia y diferencias de transferencia de conocimiento entre naciones. Aquí la administración pública tradicional y el sistema contrastante, la NGP, podrían unificarse para convertirse en el futuro en un sistema nuevo (Christensen y Lægread, 2001). Por el momento, es probable que la NGP vaya declinando con el tiempo, a medida que la perspectiva de la gobernanza va recibiendo más atención en todo el mundo. Tal evolución de la administración pública causó un impacto significativo en la función y el papel del gobierno. Por ejemplo, su papel va disminuyendo a medida que aumenta el de otros sectores y *stakeholders* no gubernamentales.

Además, muchos gobiernos pusieron en práctica diversas trayectorias de reformas del sector público, incluyendo privatización, descentralización, reforma del servicio civil, reforma financiera y presupuestaria, desregulación, gobierno digital y reforma de la empresa pública. Esta vasta gama de reformas afectó también, de manera significativa, la capacidad pública, en particular la función del gobierno central, que ha sido sustancialmente fragmentado, mientras que los ciudadanos no modificaron sus expectativas acerca de las responsabilidades de aquél. En esas circunstancias, seguirá creciendo la insatisfacción pública con los efectos de todas estas transformaciones.

Por consiguiente, el gobierno tiene que volver a construir la capacidad pública. La construcción de la capacidad no necesariamente significa “reforzamiento de la burocracia”. Más bien tiene que ver con elevar los niveles de aptitud de las instituciones públicas y los funcionarios gubernamentales. “Hacer más con menos” o “coordinar más con menos” requiere más aptitud o el desarrollo de un sistema para desempeñar el papel del gobierno y recuperar la confianza del público. Por lo tanto, hay una gran necesidad de construir la capacidad en la época del vaciamiento del Estado en la era de la NGP, así como en el paradigma emergente de la gobernanza.²²

²² Aunque las necesidades específicas y los contenidos para la construcción de capacidad pueden diferir de un país a otro, organizaciones internacionales, como Naciones Unidas, Banco mundial y otras de igual importancia, deberían promover continuamente las oportunidades para la misma, en particular para la construcción de capacidad institucional y de liderazgo en los países en desarrollo.

Al tiempo que cambia el papel del gobierno cambia también el de los ciudadanos. En el pasado el papel del ciudadano consistía en obedecer sin crear mucha interferencia, pero ahora se está volviendo compromiso, reconocimiento de derechos o empoderamiento. También está cambiando el papel del gobierno, que está pasando de representar los intereses de los ciudadanos o expresar la voluntad pública a promover la ciudadanía y la discusión pública, así como a manifestar el interés público (Bourgon, 2006). Eran Vigoda (2002, 531) afirma que el papel de los ciudadanos se está transformando de ciudadanos como sujetos a votantes, de votantes a clientes, de clientes a socios, mientras que del gobierno está pasando de dirigentes a fiduciarios, de fiduciarios a administradores, y de administradores a socios. En consecuencia, el tipo de interacción entre los ciudadanos y el gobierno se está transformando de la coerción a la delegación, de la delegación a la responsividad, de la responsividad a la colaboración (Vigoda, 2002, 531). Por ello los departamentos y organismos del gobierno, así como los funcionarios públicos, tienen que percibir todos estos cambios e incrementar su capacidad; de lo contrario, perderán continuamente la confianza del público.

Tal vez no exista una manera mejor que otra de incrementar la capacidad pública.²³ No existe una respuesta que se adapte a todos, y el gobierno tiene la prerrogativa y el deber de decidir cuál es la que mejor le funciona a un país (UN/DESA, 2001, 13). En otras palabras, la receta de los países desarrollados puede no resultar factible para algunos en desarrollo.²⁴ Expertos extranjeros y/o asesores externos pueden dar consejos sobre esta cuestión, pero es una decisión que no puede tomarse a partir de un tercero. Es decir, las reformas institucionales tienen que generarse

²³ Es difícil adaptar inmediatamente las mejores prácticas a nuestra propia situación. Por ejemplo, por diversas razones las naciones en desarrollo no pueden introducir el modelo de Nueva Zelanda. Durante la última década, Nueva Zelanda ha introducido reformas de gran alcance en la estructura y operación de departamentos y organismos gubernamentales. A partir de ello, el modelo neozelandés ha sido de interés en los países en desarrollo, porque promete aumentos significativos de eficiencia operativa. Pero Allen Schick (1998: 123) sugiere que en los países en desarrollo primero habría que llevar a cabo reformas básicas para reforzar un gobierno basado en reglas y preparar el camino para robustecer los mercados. Schick advierte que la mayoría de las naciones en vías de desarrollo deberían abstenerse de intentar las reformas de Nueva Zelanda. Debería haber una vía de reforma diferente para estos países.

²⁴ Incluso Corea, después de su independencia, en 1945, adoptó un sistema político occidental; es un sistema casi perfectamente diseñado, pero pocos años después fracasó. Un sistema perfecto suena bien, pero en nuestra situación no había una garantía de implementación.

en el país, impulsadas por las demandas y el gobierno; han de estar muy bien pensadas y tienen que ser mutuamente consistentes. Desde luego, hay que promover la reforma y la innovación, pero también es necesario mejorar la capacidad, gradual o incluso simultáneamente. Esto es, la “indigenización” ha de tener lugar en su propio suelo. Son cosas que van de la mano. Si no hay desarrollo en ambas áreas, no puede haber una innovación sustentable para recuperar la confianza pública.

Para todos los gobiernos, recuperar la confianza del público constituye un objetivo común.²⁵ No obstante, la confianza es como un subproducto del logro máximo (Goodsell, 2006, 633), de manera que no resulta posible mejorarla directamente. Como si fuese un juego de billar, podemos incrementarla de manera indirecta. Básicamente, tenemos que mejorar metas de menor nivel, como buenos valores de gobernanza (legalidad, integridad, eficiencia, efectividad, compromiso, confiabilidad, transparencia y justicia). Con ello se puede generar un elevado nivel de confianza. Pero todas estas metas importantes se basan en la capacidad de nuestro sector público de cumplir su misión percibida. Es necesario crear confianza y, para ello, hay que satisfacer todos estos objetivos importantes, que se basan en la capacidad del sector público, la cual está en peligro; por lo tanto, hay que reforzarla o el problema se volverá insoluble.

Hoy sometemos el valor de toda idea, institución e individuo a una misma prueba: ¿es popular? O, en términos más prácticos, ¿le gusta a la mayoría de los encuestados? Esta transformación no sólo ha afectado la política sino también la administración pública, los negocios, el derecho y la cultura. Zakaria (2003, 256) nos pone en guardia sobre el surgimiento de la democracia no liberal y llama a que se restaure el equilibrio entre libertad y democracia:

²⁵ Con el tiempo, la confianza va declinando en todo el mundo. Si tomamos como ejemplo la confianza en el gobierno en Estados Unidos, desde los sesenta hasta ahora, excepto en periodos de crisis —cuando podemos ver un ascenso de la confianza, como ocurrió durante la guerra de Vietnam, la crisis Irán-contras y el 9 de septiembre—, el grado de confianza en el gobierno ha ido declinando. Durante los periodos de crisis ha habido un ascenso temporal de la confianza, mientras que en épocas de paz ésta va descendiendo de manera constante (National Election Studies on Trust-in-Government Index: http://www.umich.edu/~nes/nesguide/toptable/tab5a_5.htm). Esta tendencia parecería ser semejante en todo el mundo. Por consiguiente, cabe preguntarse cómo podemos construir confianza en nuestro gobierno. Huelga decir que esto contiene muchas implicaciones de estrategia para un desarrollo ulterior.

Las democracias modernas se enfrentarán a difíciles retos nuevos... y tendrán que hacer que su sistema funcione mucho mejor que ahora. Eso significa volver efectiva la toma democrática de decisiones, reintegrar el liberalismo constitucional a la práctica de la democracia, reconstruir instituciones políticas y asociaciones cívicas resquebrajadas. Y, quizá lo más difícil de todo, requiere que aquellos miembros de nuestra sociedad que tienen un poder inmenso se hagan cargo de sus responsabilidades, conduzcan y sienten estándares que no sólo sean legales sino también morales.

La administración pública ha sido algo menospreciada por diversos movimientos nuevos, incluyendo las perspectivas de la NGP y la gobernanza, pero el autor ve este debate con optimismo. Tal como lo afirmaban muchos expertos (Lynn, 2001; Riccucci, 2001), creo que el campo de la administración pública seguirá enfrentando desafíos fundamentales y que saldrá fortalecido de esa lucha en una era turbulenta, lo mismo como campo de investigación que como profesión. **GE**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andresani, Gianluca y Ferlie, Ewan (2006), "Studying Governance within the British Public Sector and Without", *Public Management Review* 8 (3), pp. 415-431.
- Bingham, Lisa; Nabatchi, Tina y O'Leary, Rosemary (2005), "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of government", *Public Administration Review* 65 (5), pp. 547-558.
- Bourgon, Jocelyne (2006), "Responsive, Responsible and Respected: Towards a New Public Administration Theory", IIAS's Braibant Lecture, Bruselas, IIAS.
- Christensen, Tom y Lægreid, Per, eds. (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Donahue, John y Nye, Joseph, eds. (2003), *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington, Brookings Institution Press.
- East Asian Institute (2005), "Governance Change: Influence and Trust". Acceso a la información sobre encuestas de opinión disponible en <http://www.eai.or.kr> (en coreano).

- East Asian Institute (2006), "Governance Change: Influence and Trust", Acceso a la información sobre encuestas de opinión disponible en <http://www.eai.or.kr> (en coreano).
- Farnham, David *et al.* (2005), *Staff Participation and Public Sector Reform*, Nueva York, Palgrave.
- Farnham, David y Horton, S. eds. (1996), *Managing the New Public Services*, Basingstoke, Macmillan.
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L. y Pettigrew, A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferlie, Ewan y Andresani, Gianluca (2006), "Understanding Current Development in Public Sector Management: New Public Management, Governance or Other Theoretical Perspectives?" *Public Management Review* 8 (3), pp. 389-394.
- Frederickson, George (1997), *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Frederickson, George y Smith, K. (2003), *The Public Administration Primer*, Boulder, Westview Press.
- Goodsell, Charles T. (2006), "A New Vision for Public Administration", *Public Administration Review* 66(5), pp. 623-635.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69 (1), pp. 3-19.
- Joong-Ang Daily (2006), "Influence and Trust in Korean Society", Acceso al diario disponible en <http://www.joins.com> (agosto 15), p. 1 (en coreano).
- Karmack, Elaine (2000), "Globalization and Public Administration Reforms", en Joseph Nye y John Donahue, eds. *Governance in a Changing World*, Washington, Brookings Institution Press.
- Kim, Pan Suk (1998), "Briefly Noted on Recent Administrative Reform in Korea", *Administrative Theory and Praxis* 20 (4), pp. 527-529.
- ____ (2000), "Administrative Reform in the Korean Central government", *Public Performance and Management Review* 24 (2), pp. 145-160.
- ____ (2002), "The Development of Korean NGOs and Governmental Assistance to NGOs", *Korea Journal* 42 (2), pp. 279-303.
- ____ (2004), "Presidential Personnel Innovation for Presidential Appointees in

- Korea: Toward an Institutional Presidency”, *Public Administration and Development* 24 (3), pp. 235-246.
- _____ y Kwanbo Kim (2001), “Appraising the New Institutional Arrangements for Privatization of Korean State-Owned Enterprises”, *International Journal of Public Administration* 24 (5), pp. 423-446.
- _____ y M. Jae Moon (2002), “Current Public Sector Reform in Korea: New Public Management in Practice”, *Journal of Comparative Asian Development* 1 (1), pp. 49-70.
- _____ y M. Jae Moon (2003), “NGOs as Incubator of Participative Democracy in South Korea: Political, Voluntary, and Policy Participation”, *International Journal of Public Administration* 26 (5), pp. 549-567.
- _____, Halligan, John; Cho, Namshin; Oh, Cheol H. y Eikenberry, Angela (2005), “Toward participatory and Transparency Governance: Report on the Sixth Global forum on Reinventing Government”, *Public Administration Review* 65 (6), pp. 646-654.
- Lynn, Laurence E. (1997), “The NPM as an International Phenomenon: A Skeptical View”, *Advances in International Comparative Management*, Supplement 3, pp. 105-112.
- _____ (2001), “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For”, *Public Administration Review* 61 (2), pp. 144-160.
- Newman, Janet (2001), *Modernising Governance*, Londres, Sage.
- Osborne, Stephen P. (2006), “Editorial: The New Public Governance?”, *Public Management Review* 8 (3), pp. 377-387.
- Riccucci, Norma M. (2001), “The ‘Old’ Public Management Versus the ‘New’ Public Management: Where Does Public Administration Fit In?”, *Public Administration Review* 61 (2), pp. 172-175.
- Richards, David y Smith, Martin (2002), *Governance and Public Policy in the UK*, Londres, Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1994), “The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain”, *Political Quarterly* 65 (2), pp. 138-151.
- Schick, Allen (1998), “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand’s Reforms”, *World Bank Research Observer* 13(1), pp. 123-131.

- Talbot, Colin, (2006), "Modernizing Government: The Way Forward – a comment", *International Review of Administrative Sciences* 72 (3), pp. 337-340.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA) (2001), *World Public Sector Report: Globalization and the State – An Executive Summary* (Part II), Nueva York, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Vigoda, Eran (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", *Public Administration Review* 62 (5), pp. 527-540.
- Weigel, Wolfgang (2003), "The Cost of Governance: A Research Agenda", *German Working Papers in Law and Economics* (volumen 2003, artículo 20), Acceso disponible en <http://www.bepress.com/gwp/default/vol2003/iss1/art20>.
- Zakaria, Fareed (2003), *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Nueva York, W.W. Norton and Company.