

**Administración pública, mitigación de la pobreza y gobernabilidad  
democrática: un vínculo necesario<sup>1</sup>*****Public Administration, Poverty Alleviation and Democratic  
Governance: a Necessary Interface***Demetrios ARGYRIADES  
John Jay College of Criminal Justice (USA)

Fecha de recepción: septiembre de 2014

Fecha de aceptación: octubre de 2014

**Resumen**

Asistimos al surgimiento de un nuevo perfil de la pobreza en varias partes del mundo. Más allá de los síntomas conocidos de la pobreza, independientemente de si estos conocimientos son absolutos o relativos, en muchas regiones se enfrentan los fenómenos de exclusión, aumento de privilegios de unos cuantos sobre los muchos, inequidad, inseguridad y marginalización de residentes afectados por la pobreza e inmigrantes en una escala alarmante. Estos fenómenos son todavía difíciles de predecir pero en general apuntan a un visible aumento del extremismo, religioso y político, con presagios ominosos. Sólo tenemos que mirar hacia las áreas de conflicto armado que cada vez están más cerca de casa.

Palabras clave: perfil de la pobreza, excepcionalismo, populismo

---

<sup>1</sup> Traducido por Tania Elena González Alvarado. Universidad La Salle, Ciudad de México. Correo electrónico: [tega@ulsal.mx](mailto:tega@ulsal.mx)



**Abstract**

We are witnessing the emergence of a new *profile of poverty* in several parts of the world. Beyond the known symptoms of poverty, whether absolute or relative, many countries are confronted with phenomena of exclusion, rising privilege, inequality, insecurity and the marginalization of poverty-stricken residents and immigrants alike, on an alarming scale. The effects of these phenomena are still hard to forecast but generally point to a visible surge of extremism, religious and political, with ominous forebodings.

Keywords: profile of poverty, exceptionalism, populism

*“Erradicar la pobreza no es un gesto de caridad. Es un acto de justicia.”*

*Citado de Nelson Mandela*

## **Introducción**

El mundo parece confuso, trastornado... muchas veces hemos visto a nuestros líderes alzando las manos por la desesperación. Con tan sólo un movimiento en falso, porque “No está en las estrellas para celebrar nuestro destino, sino en nosotros mismos”, tal como lo señala Shakespeare. El objetivo de este trabajo es demostrar que cualquier déficit o falla en la mitigación de la pobreza, durante las últimas décadas, no se debe a la crisis que afectó hace seis años, sino más bien a graves deficiencias en nuestros dos modelos de gobernanza y administración pública. Lo que el próximo libro y la actual presentación sugieren es que este tipo de deficiencias graves se deben, principalmente a una desconexión entre globalización y prácticas de los estados-naciones.

Existe una grave desconexión entre las tendencias predominantes hacia la globalización y los hábitos parroquiales de los estados-nación, tanto grandes como pequeños, cuyas prácticas en gobierno, administración y política no se han desarrollado adecuadamente para reflejar el nuevo orden de cosas. Las sucesivas crisis de los últimos quince años han puesto de relieve la sorprendente desconexión reflejada en disonancia entre la realidad y la retórica, es decir, entre los hechos en evolución sobre el terreno y la forma en que los líderes políticos tratan de presentar los hechos a sus respectivos pueblos y al mundo. Ocasionalmente, surgen hombres valientes que defienden lo que es correcto, rechazan las órdenes de sus gobernantes, e inclusive, hacen denuncia pública sobre violaciones clandestinas a la ley y al orden internacional (Rudoren, 2014: A6; Cochrane, 2013: A27; Cohen, 2013: A5).

Los síntomas han proliferado durante las últimas tres décadas en varias partes del mundo. Resulta difícil concluir que el mal gobierno y la mala administración son un accidente. En gran medida, se debe a la rapidez con la que esto se ha hecho complejo, así como a la escala mundial de los desafíos que el mundo enfrenta. Tanto en la teoría como en la práctica, estas cuestiones tan complejas y de gran escala deberían haber hecho de los gobiernos más fuertes en sus capacidades y fortalecido a las instituciones que buscan hacer frente a las contingencias, no de forma *ad hoc* sino de forma minuciosa, estratégica y holística (Dror, 2014; Dror, 2001). Nos aventuramos a sugerir que, en Estado Unidos, este precisamente fue el enfoque adoptado por el FDR y sus sucesores democráticos. Sacó al

país lentamente de la Gran Depresión, preparándolo para la guerra. Guerra que estalló en Europa y en el Océano Pacífico.

Después de 1945, se produjo el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa, se creó las Naciones Unidas para asegurar la paz duradera y se allanó el camino para la descolonización y el desarrollo socio-económico. No es ninguna sorpresa que esta enorme unidad demandara capacidad reforzada a gran escala. Específicamente, requirió de mayor fortalecimiento de las instituciones y del desarrollo de recursos humanos con el fin de completar el proceso de creación y consolidación de una profesión de servicio público verdaderamente basado en el mérito. Tal historia implicó que la gobernanza y la administración pública tuvieran la intención de sustituir a la elevada ineficiencia, a la corrupción, y además, al antidemocrático tráfico de influencias del pasado. Por supuesto, no se limitó a Estados Unidos. Se obtuvieron avances también en Europa y otras partes del mundo.

El movimiento tenía sus fuentes en el siglo diecinueve, en Prusia, Francia y Gran Bretaña. De hecho, debía su fuerza a la comprensión de que la administración pública era más que una rutina; a la comprensión de que incluso los líderes excepcionales, visionarios y fuertes, requerían asesoramiento especializado y ayuda dedicada de funcionarios calificados y aprobados. Tal era el pensamiento que impulsó a la administración pública como campo de investigación y como profesión trascendental.

En 1930, se apuntaló la creación del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS). Significativamente, esta sensatez en materia de gobierno, junto con la creencia de que existía gobierno para el bien de todo el pueblo, revitalizó la política y la administración pública. Todo esto, combinado con una fuerte creencia en el imperio de la ley y el debido proceso proporcionó las bases para el profesionalismo en la administración pública.

También influyó en el crecimiento de una nueva clase de estadistas (Hombres de estado), cuya escasez en nuestros días es una causa de profundo pesar, pero también de un poco de sorpresa. Hemos tenido nuestra “Gran Recesión” (Altman, 2013: 8-13). En cuanto a sus efectos globales, ha superado a la Gran Depresión de 1929 (Greenspan, 2013: 88). Todavía estamos tratando de hacer frente a sus persistentes resultados. Mientras tanto aumentan nuevas crisis, principalmente en Medio Oriente. Pero ustedes pueden preguntarse: ¿dónde están los líderes de antaño? Franklin y Eleanor Roosevelt, Winston Churchill y Charles De Gaulle, quienes juntos sacaron al mundo de la segunda guerra mundial.

### **“Una incómoda verdad”**

En esta misma línea se puede pensar en Tito y Ben Gurion, en Gandhi y Nehru, Nasser y Ho Chi Minh. Pero aparte de Nelson Mandela y Lee Kuan Yew, existen pocos líderes – Estadistas con los que el mundo cuenta (Dror, 2014). Es difícil enfrentar esta incómoda verdad sin sentirse invitado a prestar atención al verdadero ataque al gobierno que comenzó con Margaret Thatcher y Ronald Reagan durante los años ochenta del siglo pasado y que no disminuyó, hasta hace poco. No obstante, sus secuelas pesan profundamente en las estructuras de gobierno hasta nuestros días. Todas las instituciones sin importar si son nacionales, locales o internacionales resienten el ataque a los fundamentos de la gobernanza y de la administración pública.

Un producto del neoliberalismo y la Nueva Gerencia Pública (NPM, por sus siglas en inglés), es el ataque al Gran Gobierno que procura revertir el curso iniciado con el Siglo de las Luces. Esto puso en duda algunos principios básicos y valores de la gobernanza democrática y de la administración pública. Tales como los siguientes:

- La democracia entendida como el gobierno del pueblo y para el bien de todos, especialmente de la gente común;
- El interés común debe ser protegido y defendido de usurpaciones por intereses especiales creados;
- El papel que los servidores y funcionarios públicos en general debe desempeñarse bajo la promoción y garantía del interés público;
- la importancia de un cuerpo de servidores públicos basado en el mérito de alto nivel profesional, cuyos miembros hayan sido seleccionados por sus conocimientos, habilidades técnicas, capacidad y vocación de servicio;
- El respeto a la independencia, la autonomía profesional y el juicio de los funcionarios públicos y el imperio de la ley, bajo la cual se debe trabajar;
- El compromiso con la investigación; respeto a la verdad, de hecho, así como la ciencia y la ética;
- El respeto de los derechos humanos, a nivel nacional e internacional; respeto de las obligaciones de los tratados y otros acuerdos, en general; y
- La creación de estrategias a largo plazo referidas a los problemas humanos, y no a la conveniencia táctica.

Debe quedar claro por ahora que la Nueva Gerencia Pública no solo mostró indiferencia a los principios y valores que constituyen el núcleo de las instituciones de gobierno sino también mostró hostilidad hacia cuestiones como la equidad, la compasión, el juego limpio, la continuidad del gobierno, la consistencia, y el debido proceso, y que a su juicio, no contribuye directamente y que podría interferir “con la efectividad y la eficiencia de la Administración Pública en términos económicos” (IIAS, 2002:33). Esto implicó “resultados por encima de procesos” todo el camino!!! Nuevas formas de “Gerencia Pública” fueron introducidas para servir a un Estado y un gobierno cuyas doctrinas neo liberales han tratado de crear vacío. Extraordinariamente, dichas políticas tuvieron poco efecto en el presupuesto para las fuerzas armadas pero, en la mayoría de los casos, se centraron en aspectos sociales, económicos y en el Estado de bienestar (Fraser-Moleketi, 2012:192).

No es de extrañar que en los países en los que estas doctrinas han incursionado de forma profunda sean también los países en los que la pobreza no ha disminuido. Donde la mitigación de la pobreza ha tenido un avance escaso, si es que existe algún avance; y donde la clase media está estancada en términos de ingresos, perspectivas y oportunidades. La retirada del Estado ha demostrado profunda hostilidad al bienestar de los pobres, los débiles y los marginados.

La experiencia ha sido diferente en los Estados que todavía son atendidos por profesionales competentes. Donde los gobiernos se mantienen a la vanguardia de la lucha contra la pobreza y la exclusión. Aunque, después de siete años en “Gran Recesión”, esto no es ninguna sorpresa, es necesario re-declararlo y publicarlo con algún grado de detalle. Precisamente, por este motivo, Public Administration, Poverty Alleviation and Democratic Governance se convirtió en el tema del panel y uno de los aspectos más destacados del Congreso Internacional del IICA, en Ifrane, Marruecos, en 2014.

El panel, en efecto, tenía la intención de introducir la próxima publicación del IICA sobre los desafíos mundiales; la pobreza, no sólo en términos de los que viven en miseria extrema, sino también de sus efectos en la gobernabilidad democrática. El tema central del panel fue cómo la administración pública debe abordar la pobreza y tomar acción correctiva para influir en este problema mundial. El panel se conformó por seis expertos, todos ellos estrechamente relacionados con el IICA y su nueva publicación. Estos expertos fueron: el profesor Geert Boukaert, Presidente de IIAS; Profesor Michiel De Vries, Presidente de IASIA; M. Rolet Loretan, Director-General de IICA; Profesor Pan Suk Kim, anterior presidente de IICA y Editor del libro; Sra. Geraldine Fraser-Moleketi, ex ministra del Servicio Público y Administración de Sudáfrica y ahora enviada especial de Género por el Banco de Desarrollo de África y, finalmente, Demetrios Argyriades, Relator del grupo de trabajo, quien implementó este proyecto.

El Proyecto se dividió en dos partes principales: una temática y otra geográfica. La primera parte se destinó a explorar los principales retos implícitos en el tema “Mitigación de la pobreza”. La evidencia de esta exploración ofrece la experiencia para hacer la guerra a la pobreza, en todas las principales regiones del mundo. Concluido el compendio, este se complementó con resúmenes en los idiomas de trabajo del Instituto. Es posible que aparezca en forma impresa a finales de este año y, de ser posible, se traducirá al árabe, chino y español, para que pueda ser accesible a lectores en todo el mundo.

La forma en que las ideologías cambian impacta la guerra contra la pobreza... esta premisa fue el hilo conductor de las presentaciones individuales de los doctores Pan Suk Kim y Michiel De Vries. Los doctores profundizaron en la experiencia de varios países en desarrollo y programas para el desarrollo, correspondientes a diferentes partes del mundo. Estos expertos resaltaron que el éxito en algunas economías emergentes, especialmente en China e India, ofrece un fuerte contraste con el desconcertante fracaso en otros lugares. Fracaso que se ha enfrentado aún en regiones del mundo bendecidas con abundantes recursos. A pesar de los esfuerzos, la Gran Recesión continúa afectando el reporte mundial, hasta cierto punto, como si la realidad se observase mediante el paso rápido de una filmina, conduciendo a la pérdida de momentos clave para su comprensión. Las sorprendentes disparidades en los resultados nacionales, en relación con la guerra contra la pobreza, han hecho surgir preguntas que desafían las respuestas convencionales a dicho problema.

### **Administración y Gobernanza hacen la diferencia**

Con base en la premisa de que lo fortuito o los factores surgidos ocasionalmente suelen tener un menor impacto, y que estos afectan a algunos países de forma adversa pero benefician a otros, los doctores Pan Suk Kim y Michiel De Vries concluyen que las estrategias sólidas y un gobierno efectivo, operando juntos, sostienen la llave para alcanzar con éxito la mitigación de la pobreza. Los panelistas coinciden en que la administración pública y la Gobernanza democrática representan los factores de mayor peso. Estos factores estrechamente vinculados hacen la diferencia entre el éxito y el fracaso. Por otra parte, hay más de lo que parece a simple vista, y que mediante el debate se puso al descubierto, de hecho la diferencia también depende de qué se entiende por democracia; a qué llamamos “democracia”. Esta última, al igual que el espíritu de la administración pública corresponde a un país determinado. Este espíritu es el que establece el sello definitivo de la profesionalización del Servicio Público.

Entre perspectivas cambiantes y opiniones públicas distintas sobre los temas mencionados anteriormente y que están bajo debate, se arroja luz para comprender el desarrollo de las

tres últimas décadas. M. Rolet Loretan, Director General de IIAS, describió lo que llamó un verdadero cambio de paradigma. El profesor Geert Boukaert habló de la necesidad de recuperar la esencia misma de la democracia; de la necesidad de integrar los principios de las revoluciones francesa y estadounidense en las funciones y estructuras del gobierno. Ambos destacaron la imperiosa necesidad de adoptar una definición de la democracia que vaya más allá de la interpretación de la misma como un proceso, como el dominio de la mayoría, con elecciones periódicas.

De hecho, se reiteró que desde inicio de la década de los noventa, las grandes esperanzas han sido vertidas en “rituales” plebiscitarios, en algunas partes del mundo. Estas desaparecieron de la misma forma en que desaparece la neblina por la mañana, al mismo tiempo que la crisis económica, la agitación política y el colapso de los gobiernos continúan afectando en vastas regiones del mundo.

Partiendo de la raíz del problema, como acertadamente Mrs. Geraldine Fraser-Moleketi observó, se discierne un concepto instrumental de gobernanza y gestión. El gobierno es visto como una herramienta, como un mero instrumento para propósitos limitados. Este modo de percibirle es vigente y fue introducido por la Escuela de Chicago y la Nueva Gerencia Pública. Un cambio en la terminología condujo a un cambio de enfoque en los fines y, que afectó a su vez, a los medios y recursos de la gobernanza. En parte se debe a que el “Gran Gobierno”, durante la década de los ochenta, fue usado como un término de oprobio. Un término del siglo dieciocho, fue re-introducido repentinamente y, más tarde, el “buen gobierno” se impuso en los debates públicos, sobre todo en oposición al gobierno mismo.

La Administración Pública fue redefinida y reducida a gestión pública, que a su vez, se reinventó en formas del sector privado. Como resultado, la profesión de servicio público perdió su brillo y el concepto de interés general también fue depreciado y deconstruido (Fraser-Moleketi, 2012; Dwivedi *et al.*, 2007:121).

Como panelistas destacaron este “modelo de mercado” de la “buena gobernanza” que fue de la mano con un enfoque “a cuenta gotas” para el desarrollo económico. Promovida por el Banco Mundial y liderada por las instituciones financieras internacionales, esta doctrina sostuvo que el progreso económico y la mitigación de la pobreza debe comenzar apropiadamente “desde arriba”, “con el sector privado como motor de desarrollo” (World Bank, 1994: xvi).

En consecuencia, tanto el papel apropiado del gobierno como de la administración fueron construyéndose y manteniéndose en un ambiente de negocios. Tanto la regulación como la intervención del Estado en la esfera económica fueron estrictamente mal vistas. Para



muchos, estas olían a “burocracia”. El papel del gobierno, desde este modo tan “minimalista” argumentado, solo se debe centrar en la seguridad nacional, la administración de justicia y la preparación militar, así como en los asuntos exteriores.

Después de tres y media décadas y una Gran Recesión, el modelo perdió su atractivo, pero mucho daño ya estaba hecho. El daño fue tomado mediante cambios progresivos con la forma de evaluación de necesidades y provisión colectiva de bienestar. También tomó la forma de un enorme déficit de capacidad (Dror, 2001). Esto es resultado del retiro de un proactivo gobierno, de un área de vital importancia para la ciudadanía y de un sistemático “downsizing” o desmantelamiento de las estructuras del servicio público, que sustentaron el edificio del Estado Administrativo. Para estar seguros, necesitamos evitar cualquier generalización, hablando de todo el mundo. Sin embargo, y por lo general, esto ha sido demostrado en países que salvaguardan sus estructuras institucionales básicas y, por tanto, vigilan cuidadosamente los principios fundamentales de la gobernabilidad democrática, enfrentando con ello mejor la crisis.

Podría decirse que, uno de los peores y más grandes daños derivados del rampante déficit de capacidad es la evidente caída tanto de la confianza pública como del apoyo público a las instituciones de gobierno. Mundialmente, los ejemplos abundan, especialmente en actividades que requieren de la cooperación entre los cuadros profesionales y miembros del público. Casos recientes como el Ebola en África occidental y la vacunación contra la polio en Pakistán dicen mucho sobre la desconfianza profunda y abismal que separa a grandes segmentos de la población de sus gobiernos. Tanto el abismo como el apartamiento de grandes segmentos de la población han surgido en paralelo a un aumento descomunal de corrupción y abuso. La nueva publicación de IICA ha dado razonada importancia a esta tendencia calamitosa. La obra enfatiza los efectos perniciosos de la corrupción en la esfera pública, especialmente sobre los pobres, los desposeídos, las minorías, los inmigrantes y otros grupos marginados.

No es una exageración, tal como los panelistas argumentamos y como el libro lo muestra, asistimos al surgimiento de un nuevo perfil de la pobreza en varias partes del mundo. Más allá de los síntomas conocidos de la pobreza, independientemente de si estos conocimientos son absolutos o relativos, en muchas regiones se enfrentan los fenómenos de exclusión, aumento de privilegios de unos cuantos sobre los muchos, inequidad, inseguridad, “inestabilidad en el hogar y el trabajo” (Coontz, 2014:SR1 7) y marginalización tanto de residentes afectados por la pobreza como de inmigrantes en una escala alarmante. Estos fenómenos son todavía difíciles de predecir pero, en general, apuntan a un visible aumento del extremismo, religioso y político, con presagios ominosos. Sólo tenemos que mirar hacia las áreas de conflicto armado que cada vez están más cerca de casa. Desconfianza y descontento, desesperación y enajenación se suman a la posición radical de los principales

grupos militares. Estos últimos a menudo toman un giro violento, con artefactos de guerra fácilmente adquiribles, gracias al floreciente mercado de armas.

No nos gusta admitirlo pero la pobreza y la exclusión, junto con la falta de perspectivas y oportunidades, en medio de la riqueza y el privilegio, pueden ser fuente de descontento, que a menudo conducen a la violencia y al extremismo. Sólo recientemente la prensa mostró un mapa indicando los países de origen de los “Combatientes extranjeros en Siria e Irak.” Si bien es cierto que una mayoría proviene de países del Norte de África y de Medio Oriente, es también cierto que un número considerable proceden de Gran Bretaña, Francia y Alemania. Todos estos Estados, al igual que Rusia y los Países Escandinavos, son el hogar de “grandes grupos” de inmigrantes no europeos, en su mayoría poco integrados y que viven en la marginación. De acuerdo con los informes, estos últimos representan el grosor de los combatientes europeos que están haciendo lo suyo, desde Turquía hasta Siria e Irak (Sengupta, 2014: A1 & A8; Yardley, 2014:A1 & A12-13).

### ***El perfil cambiante de la pobreza***

Entonces... ¿cuántas lecciones más necesitamos? tendiendo un puente entre el pasado y el futuro ¿qué podemos aprender, concluir y recomendar ahora?

Como inicio, sería justo sostener que a pesar de que la pobreza absoluta en varias partes del mundo ha sido reducida, bolsas de relativa pobreza persisten alrededor del mundo, incluso en países ricos, como es el caso del Norte de América y de Europa (*bolsones*).

No hemos vencido a la pobreza. Aunque hemos ganado algunas batallas, la Guerra contra la pobreza continúa y esta última persiste, aunque posiblemente de forma menos visible, nunca muy por debajo de la superficie. No obstante esta pobreza ha sido transformada. Los días de la hambruna masiva por la sequía o la devastación provocada a campesinos indefensos por inundaciones o heladas, pueden haber retrocedido un tanto como resultado de la sobrepoblación. También ha disminuido en gran medida por la migración masiva. De hecho, los patrones de comportamiento de la urbanización están cambiando rápidamente el perfil de la pobreza en el nivel mundial.

Con la mitad de la población mundial viviendo en ciudades en este momento –52.1 por ciento en 2011 para ser precisos (Naciones Unidas) –, el prototipo del pobre ha dejado de ser el campesino, como en el pasado. Ahora se ubica en el habitante del barrio. Grandes áreas metropolitanas, que se están expandiendo rápidamente, especialmente en países del Sur, se han convertido en caldos de cultivo de la miseria y la desesperación, al mismo tiempo que son lugares de gran riqueza conspicua y de vivienda inasequible. La riqueza

extrema y la pobreza, ahora mismo, se confrontan con efectos dudosos a largo plazo en la gobernanza democrática y la paz social. El hambre y el espectro de la muerte, que previamente acechan la Tierra, pueden ahora estar dando paso a nuevos acompañantes de la pobreza en las grandes ciudades: miseria, corrupción, indigencia, adicciones, delitos menores o, aún peor, guerra de pandillas y rebelión abierta.

Exclusión es el término que, con mayor frecuencia, hoy en día, se usa para caracterizar la situación de la gente sin acceso a los centros de poder o recursos económicos y, por tanto, totalmente incapaz de ejercer alguna influencia en el rumbo que toma la economía o de determinar su propio futuro de manera significativa. Con un número de puestos de trabajo de baja categoría en declive y con un pago salarial muy bajo, la idea de que cualquier persona, con un par de años en la escuela y un mínimo de habilidades podría obtener un trabajo estable, ya no guarda relación con el mundo real.

El rápido progreso tecnológico provoca una demanda pronunciada sobre la juventud, que el sistema educativo y las instituciones de educación suelen tratar de cumplir, pero muy a menudo carecen de los recursos para hacerle frente de forma adecuada. No sorprende la frustración, el enojo, la apatía, el aislamiento y la enajenación que imperan en algunos países, entre los jóvenes especialmente. Jóvenes que son conducidos por estos sentimientos negativos a la pequeña delincuencia pero a otros a la violencia y a la cárcel. Con menos del cinco por ciento de la población mundial, Estados Unidos es el hogar con el índice de encarcelamiento más importante en el nivel mundial. Uno de cada nueve convictos tiene cadena perpetua. Específicamente, su población carcelaria representa un cuarto del total mundial. Más de la mitad – cincuenta y ocho por ciento para ser precisos- está conformada por grupos minoritarios. Con demasiada frecuencia, son personas que abandonaron la escuela o son producto de barrios pobres, donde la educación deja mucho que desear (Blow, 2014: A19; Blow, 2013: A21).

Es difícil escapar de la conclusión de que la pertenencia a un grupo minoritario o a una segunda clase ciudadana ha llegado a ser el rasgo arquetípico del síndrome de la pobreza urbana. Te hacen completamente invisible, “fuera de su vista y fuera de su mente”, y con demasiada frecuencia se dirigen a una carrera en la cárcel. El problema de la pobreza se agrava ante la desigualdad de acceso a las vías que conducen al mejoramiento de sí mismo, a una vida de oportunidades y a una participación activa en asuntos cívicos. Como dos renombrados columnistas publicaron: “las grandes desigualdades en América no están en la riqueza, sino en una gran brecha en las oportunidades” (Kristof y Dunn, 2014: 1 & 6SR). Sin duda, cuando se observa en el contexto de la esclavitud y la segregación, el estado de las minorías en Estados Unidos muestra un progreso significativo. Sin embargo, los datos considerados importantes, y los deplorables sucesos como la reciente muerte de un adolescente desarmado en Ferguson, Missouri sugerirían que el camino hacia una sociedad

más inclusiva, más justa e igualitaria sigue siendo todavía muy largo (The New York Times, 2014: A22). Al otro lado del Atlántico, los Estados miembros de la Unión Europea, a pesar de que nunca tuvieron que hacer frente a las secuelas de la esclavitud, también están luchando dolorosamente con serios problemas por las minorías, que se han agravado por causa de la Recesión.

Pareciera una vida poco envidiable para los residentes de centros urbanos, en especial el que representa a las minorías en Estados Unidos, así como en regiones europeas. Sin embargo, esta vida es infinitamente mejor que la difícil situación de las minorías religiosas u otros grupos que sobreviven en áreas rurales escasamente pobladas de Asia occidental. En estas zonas rurales la pobreza se agrava por la ausencia de ley y orden, la nula protección de la policía, la falta de administración pública y la ausencia de seguridad y de previsión social.

Como parte de este recuento, grandes grupos de inmigrantes de reciente asentamiento, provenientes en su mayoría de Asia y África, ahora son una característica destacada del paisaje urbano en Europa, donde han llegado a representar las minorías representativas de la población. La reacción de las mayorías ante esta afluencia substancial ha variado con el tiempo y en ocasiones ha resultado hostil. La integración de estos grupos en la comunidad en general rara vez ha sido un éxito y como era de esperar, la recesión no ha ayudado. Las elecciones europeas de mayo de 2014 brindaron la oportunidad a las partes de la periferia para ganar más visibilidad; así como a un amplio electorado desencantado para ventilar opiniones xenófobas e incluso racistas dirigidas a estos grupos de inmigrantes. Remarcadamente, en dos democracias líderes de Europa, los partidos nacionalistas abiertamente anti inmigrantes, fueron capaces de pasar a una posición superior, desplazando a las fuerzas públicas que se habían alternado en el poder durante varias épocas.

Aunque, una vez más, es peligroso generalizar cuando se habla sobre los Estados de la Unión Europea, Norte América y el resto del mundo, no sería injusto sostener que la “decadencia de la política”, de la cual el profesor Dror habló en 2001, pocas veces ha sido tan empinada y pronunciada (Dror, 2001: 31). La confianza pública en los partidos políticos, en el proceso para la toma de decisiones y en los discursos políticos se encuentra en un mínimo histórico. Las razones para esta situación no son difíciles de encontrar. En su mayoría, se encuentran en el abismo que existe entre las promesas hechas por los líderes y candidatos y los resultados ofrecidos por estos mismos. Hay una enorme brecha entre las necesidades de la gente, de las personas pobres particularmente; entre las expectativas de las personas y lo que actualmente se privilegia. Con el crecimiento de la desigualdad en el nivel mundial; con los grandes diferenciales en oportunidades, recursos y capacidades, los ciudadanos deben hacer frente a un abismo cada vez mayor entre los hechos en tierra y las

acrobacias verbales, tal es el caso de la retórica que se estira para cubrir tanto la creciente distancia como la desconexión entre la realidad y lo ficticio.

“Disfunción” y “Declive” están agazapados a nuestro alrededor (Foreign Affairs, 2014). Además, el Populismo, tanto para la derecha como para la izquierda, es su distintivo de marca. Esto debe ser un asunto compartido en todo el mundo. Sólo así, es comprensible que un periódico conservador con vínculos conocidos se atreviese a publicar este tema con la cobertura de tales historias. No toda la disfunción y la infelicidad generalizada pueden ser vinculadas a la Recesión. Tanto la pobreza como el estancamiento, en un trato serio de ambos, podrían con justa razón, ser descritos como sólo subproductos de un malestar mucho más profundo. El producto de este malestar es el populismo tanto de derecha como de izquierda. El populismo apunta a un modelo de gobierno que visiblemente ha fracasado.

### **Un Modelo de Gobernabilidad Populista**

Este paradigma que en los últimos 35 años revolucionó, o por lo menos profundamente transformó, a la teoría, la práctica del gobierno y a la administración podría resumirse con el término: desinstitucionalización. En otras palabras, desmantelamiento drástico de un marco institucional que representa el legado de décadas pasadas (Argyriades, 2011:62). Aunque, en teoría es defendida como la búsqueda de las cuatro “D” (des-burocratización, desregulación, descentralización y *downsizing*) y, por lo tanto, como un bien en sí mismo, la desinstitucionalización ha tomado cada vez formas más subrepticias, que por esta razón también, estas formas son inconfesadas pero peligrosas. Cada vez más, de hecho, encontramos a nuestros líderes actuando sub rosa y luego pretendiendo lo contrario, prestando poca atención a las reglas o normas jurídicas, haciendo caso omiso de las disposiciones del tratado o pasando por alto a las instituciones, que ellos consideran engorrosas o consideran que su disposición a la cooperación no se puede asegurar por adelantado (Ackerman, 2014:A31; The New York Times, 2014:A30; Cohen, 2014:A23).

Cuando una de las estructuras específicas corresponde a las Naciones Unidas, podemos ver fácilmente por qué este tipo de prácticas, tomadas ya sea en nombre de la eficiencia y la conveniencia o, de hecho, de un propósito más alto puede ser perjudicial para la paz. También ayudan a desacreditar a las estructuras e instituciones que son necesarias para, en el largo plazo, hacer actuar a la democracia y asegurar la paz, tanto en el nivel nacional como internacional (Mazower, 2012; Langrod, 1963).

### **Gobernanza sin gobierno o con una presencia mínima de gobierno**

Gestión pública entre comillas, (“pública”), según el modelo del sector privado, reducida a la economía aplicada (“la gestión es la gestión”) y eliminada, en la medida de lo posible, a partir del marco tradicional de la administración pública bajo el imperio de la ley y el debido proceso (estado de derecho).

Se podría conceder un punto a Fukuyama argumentando en contra de la creencia errónea “de que la administración pública se podría convertir en una ciencia [exacta]” (Fukuyama, 2014:5). Pero ¿no hemos caído en la trampa de equiparar, con ligereza, la gestión de la economía y de la inversión de esta última con un grado de precisión y certeza científica que no posee? Además, si bien es cierto que la idea de separar la política de la administración, por los apologistas doctrinarios de la "ciencia administrativa", ha llegado lejos, el extremo opuesto es tanto o más peligroso.

Esto conduce a la democracia Jacksoniana, al nepotismo y al clientelismo que hemos visto, en la práctica, a partir de la década de los setenta y en adelante. En pocas palabras, se ha llegado a aceptar que realmente importa poco quién es el personal de nuestras oficinas públicas o quién tiene la tarea de planificar y ejecutar las políticas de gobierno. En una desconexión alarmante con esta realidad prevaleciente, los grados universitarios en administración pública siguen proliferando en todo el mundo, y siguen siendo muy solicitados. Si “de cualquier forma es ok; si todo lo que realmente importa son los resultados”, es posible que todos seamos perennemente tomados por sorpresa.

Una consecuencia “no intencional” de la tercerización masiva de las principales tareas del gobierno es la proliferación de consultores. Tanto las grandes empresas del sector privado como las organizaciones no gubernamentales, desigualmente equipadas para manejar problemas complejos, actúan compitiendo por más y tratando de ampliar su participación en masivos contratos gubernamentales. Al margen de la cuestión del control y del hecho de que la supervisión deja mucho que desear, la externalización de los asuntos de gobierno también ha implicado necesariamente el poder del “outsourcing” (Stanger, 2009).

Dado que, en su discurso de despedida, el presidente Eisenhower advirtió a todos sus compatriotas estadounidenses contra el rápido crecimiento de la compleja industria militar, la práctica de la subcontratación ha dado lugar a una amplia gama de complicidades peligrosas, que tratan de redefinir el interés público o general en términos egoístas y particularistas.

La tendencia se ha agravado por el enorme crecimiento de la desigualdad en los ingresos que conlleva a un acceso muy desigual a los centros de poder e influencia. Fukuyama (2014:10) tuvo que admitir que “se convierte... en un problema cuando los ganadores económicos buscan convertir su riqueza en influencia política desigual”. Para su “lista de ganadores”, bien podría añadir a los funcionarios, quienes en una medida cada vez mayor, tienden a transformarse en grupos de presión.

En un artículo recientemente publicado en *Foreign Affairs*, Yasha Mounk convincentemente argumentó en “Pitchfork Politics” que “el populismo es una amenaza a la Democracia Liberal” (Mounk, 2014: 27). Fukuyama (2014:17), por otra parte, nos recuerda que “... las élites hablan en el lenguaje de la libertad pero son perfectamente felices creando privilegios”. No puede pasarse por alto que en su mayoría, los grupos de presión son defensores de los privilegios; rara vez son amigos de los pobres, de los desposeídos y de los marginados. Pocos se atreverían a caracterizarlos como modelos de virtud pública. Al comentar sobre este desarrollo, Fukuyama tuvo que decir:

“La explosión de grupos de interés y de presión en Washington ha sido asombrosa, el número de empresas con cabilderos registrados pasó de 175 en 1971 a cerca de 2500 en tan sólo una década, y luego ha alcanzado los 13,700 cabilderos, quienes gastaron 3,5 mil millones de dólares en el 2009” (Fukuyama, 2014:16).

Populismo y grupos de presión ayudan uno a otro. Hablando específicamente de Europa, sería justo sostener que el populismo es crudo. La derecha es xenófoba, dirigida contra los inmigrantes, pero además, en segundo término contra los homosexuales, judíos y otros. En el caso de la izquierda, su versión del populismo consiste en hacer promesas que no podrían cumplirse dentro de la zona euro o que significarían un desastre.

Las formas convencionales de populismo se expresan sobre todo con seriedad y, por lo tanto, suenan convincente. Mientras evitan los extremos del nacionalismo xenófobo, marchan con fuertes apelaciones hacia el fervor patriótico y la “defensa de la libertad”. También demonizan a los adversarios potenciales y desarrollan bien la invocación de riesgos. “Hannibal ante portas” es una de las favoritas de los populistas y de los grupos de presión que los apoyan.

Los peligros planteados por los populistas y los grupos de presión, detrás de ellos, se exageran en el entorno volátil en que vivimos. Tal entorno volátil no exige histrionismo, pero sí prudencia, moderación, concertación y consulta. Exige diálogo serio en lugar de apelaciones a la violencia. Lo que las voces de la moderación y los llamados a la argumentación razonada son muy frecuentemente ahogados por un coro de indignados, que clama por acción, testimonio del poder de los grupos de presión. Amenazas imaginarias son

apoyadas por estos grupos para desviar el escaso dinero de los contribuyentes hacia los mercenarios y la carrera armamentista, fondos muy necesitados para fines educativos, mitigación de la pobreza y útiles para las metas del desarrollo. Sin embargo, fue Joseph Nye, ex subsecretario de Defensa y más tarde un profesor de Harvard quienes afirmaron que “la fuerza y la influencia en el exterior comienza con pasos... en casa” (Nye, 2011:A23).

Lo que en el análisis final aprendemos, de la exploración de un proceso de desarrollo lleno de vicisitudes y la lucha para erradicar –o por lo menos disminuir– la pobreza, es la imperiosa necesidad de repensar y reordenar nuestras prioridades. Esto, a su vez, se basa en revisar un modelo de gobierno y gestión que ha visiblemente fracasado. A la luz de los recientes acontecimientos, así como las tendencias en curso, las perspectivas de la reforma no se ven muy brillantes. El modelo actualmente vigente prepara maniobras tácticas y propaganda que explota sobre el pensamiento estratégico y la visión de largo plazo.

## **Conclusión**

Cien años han pasado desde el comienzo de las hostilidades, en agosto de 1914. De este modo, comenzó la “Gran Guerra” con un ataque preventivo, que se basó en supuestos erróneos. Al igual que la Gran Depresión que siguió a la Gran Guerra, la Primera Guerra Mundial no fue la última.

Las Naciones Unidas se fundaron en 1945 para mantener la paz y seguridad (Artículo 1 de la carta) y, con el fin de promover la cooperación tanto en la resolución de conflictos como en alcanzar los objetivos del desarrollo a largo plazo, como la erradicación de la pobreza (Mazower, 2012; Langrod, 1963). Según lo establecido en la Carta, las formas de cooperación fueron: la concertación, la negociación, el diálogo, la conciliación y el compromiso. Innecesario es el punto de que tales formas no pueden garantizar que se pueda ganar en cada vuelta. A veces se gana y a veces se pierde. Todo el mundo gana en el largo plazo, porque la democracia y la paz benefician a la humanidad en general, los débiles y los pobres, en particular. Sin embargo, la paz y la democracia dependen de instituciones fuertes y estas deben ser respetadas, nutridas y guiadas a trabajar.

Esto parece una tarea dolorosa pero la alternativa es ominosa, como lo muestran los problemas del siglo XX. Es inquietante, desde los albores de nuestro siglo en adelante, hemos visto una disposición a apartarse de los caminos de la Carta y de “desinstitucionalizar” las relaciones internacionales. Hemos sido testigos de esto mismo en la gobernanza y el gobierno en el ámbito nacional. Invariablemente, la razón se ha expresado en voz alta en apelaciones fuertes al “pragmatismo”, conveniencia y eficiencia.



Esta tendencia ha sido reforzada por un rápido crecimiento de las disparidades dentro y entre las fronteras y las actitudes que engendran. En un extremo está la arrogancia; en el otro, un profundo resentimiento. Ni se van a desaparecer. Tampoco es un buen augurio para el futuro de la paz ni de la democracia.

Un término que ganó muchos adeptos en los últimos años es el “excepcionalismo” (Newland, 2007:24). Este expresa, aunque no explícitamente, que pocos poseen el derecho de intervenir a voluntad en los asuntos internos de los demás. Pueden promover sus intereses, en cualquier parte del mundo, por cualquier medio que elijan, pero no van a tolerar que otros países sigan su ejemplo. No es nueva esta forma de pensar, ni de gestionar los asuntos públicos. Se remonta a días pasados y se juega con el futuro. “Exceptionalismo” no cayó bien, sea con la democracia o con un orden internacional basado en la Carta de la ONU. Tenemos que abordar esta cuestión y, en nuestra opinión, la Administración Pública, la mitigación de la Pobreza y la Gobernabilidad Democrática muestran el camino.

## Referencias

- Ackerman, B. (2014) “Obama’s Betrayal of the Constitution” in The New York Times Op-Ed, Friday, September 12, 2014, p. A31.
- Alderman, L. (2013) “Young, skilled, a Generation Stagnates in Europe’s Job Crisis”, The New York Times, Saturday, November 6, 2013, pp. A1 & A8.
- Altman, R. (2013) “The Fall and the Rise of the West”, Foreign Affairs, Vol. 92(1), pp. 8-13.
- Argyriades, D. (2011) “Ethics and Globalization in Historical Perspective: the Relevance of Socrates in our Days”, M. De Vries and Pan Suk Kim (Eds.) Value and Virtue in Public Administration: a Comparative Perspective, London, Palgrave Macmillan, pp. 47-83.
- Argyriades, D. (2013) “Greek Exit from the Crisis – a Pressing and Much Needed Public Service Reform” in Social Sciences, 2013, 2,78-90, [www.mdpi.com/journal/socsci](http://www.mdpi.com/journal/socsci)
- Argyriades, D. y Gerard Timsit (2013) Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space - Pour dépasser la Crise: un espace administratif commun, Brussels, Bruylant and IIAS.
- Blow, C. (2014) “Crime, Bias and Statistics”, The New York Times, Op-Ed, Monday, September 8, 2014, p. A19.
- Blow, C. (2013) “50 Year Later: from “I have a dream” to “We have hit a ceiling” The New York Times, Op-Ed, Saturday, April 24, 2013, p. A21.
- Broad, W. y Sanger, D. (2014) “US Ramping Up Major Renewal in Nuclear Arms: Obstacles to Obama Vow” in The New York Times, Monday, September 22, pp. A1 & A12.
- Caiden, G. y Caiden N. (2002) “The Erosion of Public Service”, American Society of Public Administration, ASPA National Conference, Phoenix, AZ, March.

- Cochrane, J. (2013) "Indonesia Confronts Australian Ambassador on Reports of Spying" in *The New York Times*, Saturday, November 2, p. A5.
- Cohen, R. (2013) "The Spy Who Didn't Love Me" in *The New York Times*, Friday, October 25, 2013, p. A27.
- Cohen, R. (2014) "Ambivalence about America" in *The New York Times*, Op-Ed, Tuesday, August 19, p. A23.
- Coontz, S. (2014) "The New Instability" in *The New York Times* Sunday, July 27, pp. 1SR 1 y 7SR.
- De Vries, M. y Kim, P. (2011), *Value and Virtue in Public Administration: a Comparative Perspective*, Basingstoke, Hants, Palgrave, Macmillan and IIAS.
- Dror, Y. (2001) *The Capacity to Govern: a Report to the Club of Rome*, London, Frank Cass.
- Dror, Y. (2014) *Avant-garde Politician-Leaders for a new Epoch*, Washington, D.C., Westphalia Press.
- Dwivedi, O., Khator, R. y Nef, J. (2007) *Managing Development in a Global Context*, New York, Palgrave Macmillan.
- Fraser-Moleketi, G. (2012) "Democratic governance at times of crisis: rebuilding our communities and building on our citizens in *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78(2), pp. 191-208.
- Fraser-Moleketi, G. (2005) *The World We Could Win: Administering Global Governance*, Amsterdam, IOS Press and IIAS.
- Fukuyama, F. (2014) "America in Decay: the Sources of Political Dysfunction", *Foreign Affairs*, Vol. 93(5), 5-26.
- Greenspan, A. (2013) "Why I Didn't See the Crisis Coming", *Foreign Affairs*, Vol. 92(1), pp. 88-96.
- Hoffman, M. (2009) "What is left of the Liberal Peace?", *LSE Connect*, Vol. 21(2), pp. 10-11.
- IIAS (2002) *Governance and Public Administration in the 21st Century: New Trends and New Techniques – General Report*, Brussels, IIAS, p. 33
- Kristof, N. y S. Dunn (2014) "The Way to Beat Poverty", *The New York Times*, Sunday, September 14, pp. 1 y 6SR.
- Langrod, G. (1963) *La Fonction Publique Internationale*, Leyde, A. W. Sythoff.
- Mazower, M. (2012) *Governing the World: the History of an Idea*, New York, The Penguin Press.
- Mounk, Y. (2014) "Pitchfork Politics: the Populist Threat to Liberal Democracy", *Foreign Affairs*, Vol. 93(5), pp. 27-36.
- Newland, C. (2007) "Accountability for Responsible American Governance in Today's Facilitative State/Garrison State Era", in D. Argyriades et al. (Eds) *Public Administration in Transition; Essays in Honor of G.E. Caiden*, London, Vallentine Mitchell, pp. 24-46.
- Newland, C. (2012) "Values and Virtues in Public Administration: Post-NPM Global Fracture and Search for Human Dignity and Reasonableness", *Public Administration Review*, Vol. 72(2), pp. 293-302.

- Nye, J. S. (2011) "The Right Way to Trim", The New York Times, Sunday, August 5, p. A23.
- Pichardo, I. y Argyriades, D. (2009), *Winning the Needed Change: Saving our Planet Earth: a Global Public Service*, Amsterdam, IOS Press and IIAS.
- Rudoren, J. (2014) "Veterans of Elite Israeli Unit Refuse Reserve Duty, Citing Treatment of Palestinians", The New York Times, Saturday, September 13, 2014, p. A6.
- Sengupta, S. (2014) "Nations Working to Stop Citizens from Aiding ISIS", The New York Times, Saturday, September 13, 2014, p. A1 & A8.
- Stanger, A. (2009) *One Nation Under Contract: the Outsourcing of American Power*, New Haven, Yale University Press.
- The New York Times (2013) "In Obama's Praise of Mandela, a Judge to Africa", Saturday, December 14, p. A3.
- The New York Times (2014) "The Death of Michael Brown" Editorial, Wednesday, August 13, p. A22.
- The New York Times (2014) "Legal Authority for Fighting ISIS" Editorial, Friday, September 12, p. A30.
- United Nations (2011)  
<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/indexshimi>
- World Bank (1994) *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C. the World Bank
- Yardley, J. (2014) "Europe's Anti-Semitism Comes out of Shadows", The New York Times, Wednesday, September 24.

