

La consultocracia como emergente organizacional de los noventa.

Alejandro Miguel Estevez *

Introducción:

La gran crisis económica internacional de los años 80, traza un escenario en el cual el rol del Estado Interventor se ve fuertemente afectado. Desde ese momento, la presencia del Estado en la economía es vista como un obstáculo al desarrollo más que un aliciente. El origen de este grave desorden se centra en la crisis fiscal del Estado y en su modo de intervenir en la economía.

Frente a esta realidad (derrumbe fiscal) encontramos tres grupos ideológicos claramente definidos [1]: la izquierda tradicional, que queda perpleja frente al colapso del Estado interventor; la derecha neoconservadora, que argumenta tener la solución a la crisis (retorno al mercado y Estado mínimo); y un grupo de centro de características pragmáticas (tanto de centro izquierda como de centro derecha), que coincide en la necesidad de reformar al Estado en vista de su crisis fiscal, pero que no tiene una visión tan ideológica de la realidad.

El pensamiento neoconservador proponía las siguientes medidas para enfrentar la crisis [2]:

a) reducción del peso del sector Público en la economía, para que el mercado recupere su espontaneidad y no se vea afectado por decisiones políticas o extraeconómicas, y, además para reducir el gasto público y por lo tanto los impuestos que deben pagar los ciudadanos;

b) achicamiento de las plantas de personal de la Administración Pública, para que el Estado no sea el principal empleador, y el mercado de trabajo se torne más dinámico y menos rígido. Asimismo se debe propender al cambio de cultura organizacional de la burocracia estatal, a los efectos de que sea mas responsable y que desarrolle un mayor espíritu empresarial y se responsabilice por sus tareas.

c) aislamiento del Estado respecto de presiones privadas -porque toda agencia estatal tiene su clientela, - tanto del lado del capital como del trabajo- y éstas lo utilizan a su favor, provocando efectos nocivos sobre el mercado;

d) implementación de normas que sustituyan a las decisiones políticas discrecionales, porque llevan al incremento del gasto público (presupuestos equilibrados, rankings de eficiencia estatal, etc.);

e) organismos monetarios protegidos de presiones políticas, para que la moneda de un país sea sana y esté fijada por criterios económicos y no políticos;

f) privatización, desregulación, desmonopolización, desconcentración y descentralización; a los efectos de devolver a los mercados su funcionamiento normal y de llevar a lo que quede del Estado más cerca del ciudadano -municipalización, responsabilización o imputabilización- para mejorar la eficiencia de las prestaciones;

g) apertura a la economía mundial, para evitar las distorsiones internas del proteccionismo e incrementar la competencia externa a los efectos de controlar la inflación.

Podemos decir, que todas estas medidas, en mayor o menor grado, han sido aplicadas tanto en los países centrales como en los emergentes. En estos últimos países, el proceso de reforma contó con el apoyo, financiamiento y monitoreo de organismos internacionales de crédito (BID y Banco Mundial).

Todas estas medidas implicaron un cambio profundo en cuanto al rol del Estado, el que abandonó (voluntaria o involuntariamente) su rol de empresario para pasar a ejercer -no sin dificultades en cuanto a la calidad de la intervención- un nuevo rol "regulador", es decir un Estado más pequeño y funcionalizado respecto del mercado al cual tenía que asistir en su libre desempeño.

En lo que hace a la administración pública y a su burocracia, el espíritu de la reforma estuvo centrado en el pensamiento de tipo managerialista [\[3\]](#), que básicamente sostenía que la burocracia estatal tenía que ser reorientada respecto de los "productos" y dejar atrás su visión tradicional basada en los procesos y reglamentos. También habría

que transformar su cultura organizacional, orientandola hacia el cliente, y no tanto hacia la "antigua" noción de ciudadano.

La burocracia, debería transformarse en una organización más flexible, más eficiente, menos jerárquica, remunerada en base a su rendimiento, con sistemas de contrataciones periódicos, y esencialmente más sensibles a la autoridad política.

De más está decir que todas estas medidas implicaron un cambio de paradigma o modelo organizativo. Se pasó de uno de tipo weberiano a otro managerialista [\[4\]](#).

Uno de los postulados básicos del managerialismo consistía en que la gestión pública para ser eficiente tenía que imitar a la gestión privada, y que por ello era necesario aplicar e implementar las prácticas y los sistemas de administración propios de las organizaciones privadas. Para lograr esta asimilación, la reforma managerialista, debía estar guiada por gente que conociera las técnicas apropiadas. Es por ello que el Estado comienza a contratar consultores en management provenientes del sector privado. Al inicio del proceso de reforma la figura del consultor era una "rara avis" en la Administración Pública, pero con el desarrollo y la profundización de la reforma se fue legitimando su rol y su número fue aumentando significativamente [\[5\]](#).

Este artículo pretende estudiar a la consultocracia como un fenómeno organizacional emergente después del proceso de reforma del Estado.

Por consultocracia, identificamos al "gobierno de los consultores", es decir a personas que dotadas de un conocimiento técnico o científico (real o aparente) son contratadas por el Estado o por Organismos de Crédito Multilaterales, para realizar tareas, estudios, gestiones o evaluaciones puntuales o ad hoc, por un período de tiempo determinado.

Si bien el perfil de los consultores actualmente es muy variado y disímil, en el inicio de la reforma había una fuerte presencia del contador público como profesional más frecuente y casi excluyente.

Para entender el fenómeno de la emergencia de la consultocracia, estudiaremos dos casos paradigmáticos (Gran Bretaña y Francia) en el contexto de sus respectivas reformas del Estado de la década del '80, y a partir de allí intentaremos explicar por qué la

consultocracia tuvo más éxito en cuanto a su instalación y legitimación como profesión en el caso británico que en el francés.

Pero también queremos hacer una aclaración previa. El managerialismo como pensamiento es una condición necesaria pero no suficiente para explicar el desarrollo de la consultocracia. Los casos seleccionados nos permiten señalar el fuerte peso de los factores institucionales y culturales en este desarrollo organizacional.

El origen histórico de la consultocracia parece estar fuertemente ligado al desarrollo de la actividad de las consultoras contables, que surgieron en Gran Bretaña a mediados del siglo XIX y que desarrollaron fuertemente sus capacidades técnicas realizando auditorías y rendiciones de cuentas de las inversiones bursátiles solicitadas por los accionistas británicos. El desarrollo capitalista y el incremento de los flujos bursátiles, llevaron a estas compañías a trasladarse a los Estados Unidos hacia principios del siglo XX [\[6\]](#).

1. El caso británico

La reforma del Estado de Gran Bretaña es, junto a la de Nueva Zelanda, una de las más profundas.

La reforma comienza en 1979 con el ascenso al poder del gobierno conservador de Margaret Thatcher, quien implementa una drástica política de reducción del aparato estatal.

Esta reforma se llevó a cabo recurriendo a los diagnósticos y planes trazados por las diferentes consultoras contables contratadas para tales efectos.

Pero la aparición de las consultoras contables no es nueva en la historia británica. Ya en 1964, con el gobierno laborista de Harold Wilson, se recurrió a la consultoría privada para asesorar al Comité Fulton, que estaba encargado de diseñar un plan de cambio del Servicio Civil británico. Durante el desempeño del Comité se creó la unidad de consultoría conocida como "Management Consultancy Group", integrada por un grupo de expertos provenientes del sector privado y, específicamente de consultoras contables, quienes tuvieron a su cargo el diagnóstico del aparato estatal.

Una de las recomendaciones que formulara el Comité Fulton, apuntaba a la disolución de las divisiones de Organización y Métodos, y su reemplazo por una unidad destinada a contratar consultores del sector privado para efectuar una especie de auditoría permanente del sector público. El nombre del organismo era "Unity Service Management", y su existencia fue un precedente que marcará todo el desarrollo futuro de la utilización de la consultoría privada para reformas públicas.

Otras de las recomendaciones del Comité Fulton, era la creación de una unidad llamada Civil Service Department (CSD), quien tendría a su cargo la selección y el reclutamiento del personal, teniendo como misión el intercambio constante entre funcionarios y consultores, y la incorporación de agentes formados en la actividad privada con experiencia en management. Este departamento, tenía que enviar funcionarios a capacitarse y a cumplir misiones en consultoras, y a su vez contratar consultores para la realización de tareas públicas.

La creación del CSD legitimó la presencia constante de los consultores privados en el aparato estatal británico y además significó para las firmas contables un buen porcentaje de sus ingresos durante los años subsiguientes.

Ya durante la década del 80 y con el gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990), se avanza sobre el camino forjado por el CSD, disolviéndolo. En su reemplazo, se crea la Efficiency Unit (EU), cuya misión consistía en contratar consultores para estudiar las ineficiencias del Estado y promover medidas de racionalización de corte gerencial. La EU dirigida por Derek Rayner tuvo a su cargo el diseño de toda la reforma administrativa británica que se caracterizó por su duración, su profundidad, y los fuertes impactos sobre la cultura organizacional de la burocracia. Inclusive estas reformas tuvieron continuidad durante el gobierno conservador de John Major que sucedió al de Margaret Thatcher.

Pero hacia 1994 John Major -ante las críticas sociales por el incremento de los gastos fiscales- ordena una investigación en torno a la situación del Estado británico después de la reforma managerialista, y una de las constataciones realizadas, es la emergencia de la consultocracia. Pero la consultocracia británica no empieza desde cero, sino que es un producto histórico que tiene sus bases en la década del 60.

2. El caso francés

En relación a la utilización de la consultoría en la reforma del Estado realizada durante la década del '80 en Francia observamos resultados completamente diferentes al caso británico. En primer lugar, la reforma francesa no estuvo centrada en un proceso de privatizaciones, sino de "descentralizaciones" y redistribución de funciones hacia unidades subordinadas del Estado central. La idea era de aproximar el Estado al administrado y darle más capacidad de decisión al funcionario frente a sus problemas concretos. Estas son las principales ideas de la ley de descentralización de 1982 promovida por el gobierno de Mitterand.

Otra de las características de esta reforma es que se utilizaron las teorías de la calidad total (o círculos de calidad) que estaban orientados a mejorar la calidad de los procesos ya existentes más que a buscar su cambio radical.

Un dato llamativo, es que en el caso francés, los consultores de la administración pública son reclutados al interior del aparato estatal y no al "exterior" como en el caso inglés.

La presencia de una institución como la ÉNA (École Nationale d'Administration) que provee de cuadros administrativos de una elevada calidad, parece haber sido un gran límite para la "legitimación" de la actividad de las consultoras. Con frecuencia, el Estado Francés, observa con desconfianza el grado de experiencia que muestran estas firmas. Esta parece haber sido una de las grandes razones que impidieron el florecimiento de la actividad consultoril de tipo managerial.

En 1986, el primer ministro Chirac lanza una serie de medidas neoliberales que se agregan al camino de la reforma descentralizadora comenzada en 1982. Una de las consecuencias de estas medidas, es que la consultoría en Francia no tiene relevancia en los niveles centrales del Estado, sino en los niveles periféricos (municipios) y descentralizados, pero mucha de esta consultoría proviene de profesionales formados en el Estado.

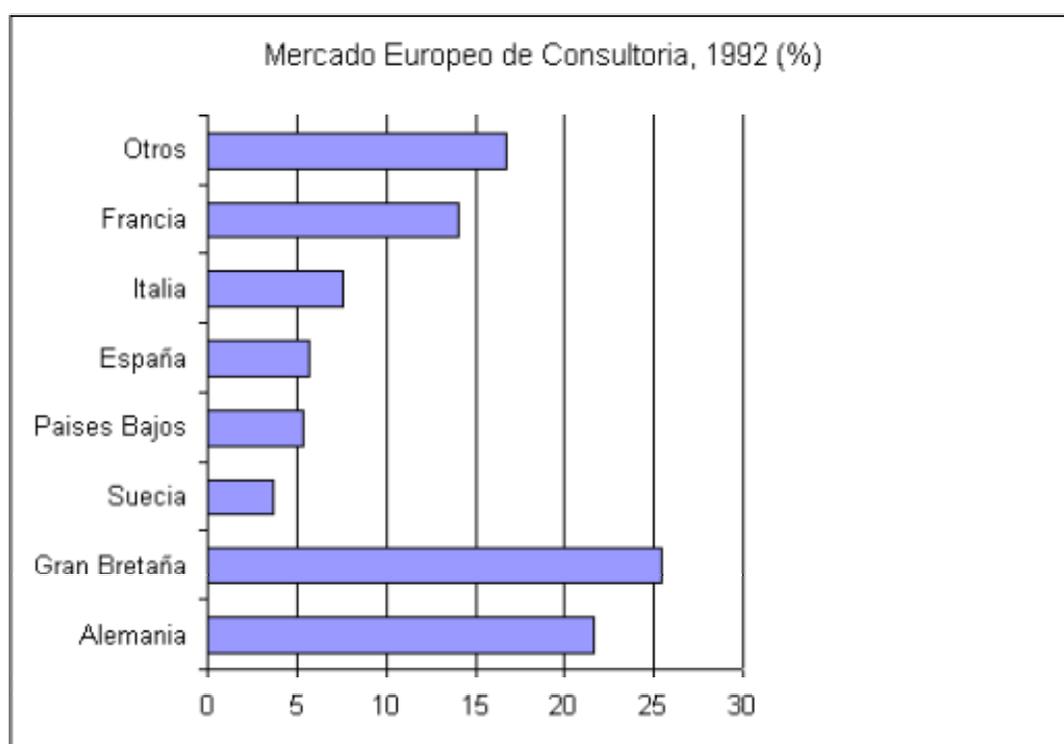
Otro elemento a tener en cuenta es que el ejercicio de la profesión contable, y por lo tanto la consultoría esta reglamentada por el Estado en el caso francés; mientras que en el inglés la profesión contable se autoregula. Esto impidió a los contadores franceses

ofrecer sus servicios de consultoría a las empresas que auditaran y también al Estado; todo lo cual estaba permitido en Gran Bretaña.

3. El mercado europeo de consultoría

Para constatar con algunas cifras los desarrollos que previamente hiciéramos, agregamos este cuadro del nivel de facturación global del mercado de la consultoría en Europa.

Fuente: Management Consultancy; Financial Times (Londres), 21 de octubre de 1992.



En el cuadro precedente observamos que Gran Bretaña muestra el porcentaje más alto (25,4%), seguida por Alemania (21,6%), y Francia en un tercer lugar (14,0%). Creemos que esto demuestra el grado de desarrollo de las tareas de consultoría en cada uno de los países representados, si lo comparamos contra el total europeo.

4. La participación de los consultores en la reforma del Estado

De las comparaciones realizadas entre Gran Bretaña y Francia, constatamos que la participación de los consultores en la reforma del Estado británica es muy importante

tanto a nivel de su acceso a los centros de decisión (Primer Ministro), como por la cantidad y profundidad de las reformas que impulsaron.

En Francia, en cambio, encontramos que el consultor es algo periférico y que no tiene acceso a los niveles centrales de decisión, que sus tareas son relativamente valoradas por los niveles más bajos de la administración, y que generalmente el consultor tiene origen en el sector público, porque el saber del profesional externo al Estado no está socialmente legitimado.

La cantidad de contadores [> \[7\]](#_ftn8) que había hacia 1989 en Gran Bretaña (167.000) es sensiblemente superior a la contrapartida francesa (21.000), y pensamos que esto también es demostrativo del peso específico que se le asigna a esa profesión.

La actividad profesional de la consultoría muestra un despliegue más temprano en Gran Bretaña (1960) que en Francia (1990).

5. Conclusiones

La consultocracia es un fenómeno organizacional que ha aparecido en la escena después de los procesos de reforma del Estado.

El managerialismo es una de las condiciones que favorece fuertemente su surgimiento, pero que además existen fuertes condicionamientos institucionales y culturales para su desarrollo. Donde se encuentran instituciones estatales proveedoras de "saber administrativo" al estilo de la ÉNA francesa, encontramos que las posibilidades de la expansión de la consultocracia son menores.

En el caso británico, el desarrollo de la consultoría privada es más temprano y más extendido que en Francia, y además su presencia en los diagnósticos sobre el aparato estatal estaba más legitimada en términos profesionales.

Cabe preguntarse si la consultocracia como forma organizacional evolucionará hacia una complementación con la burocracia, o hacia una substitución en el largo plazo.

Bibliografía

1. AUCOIN, Peter (1995), "The new public management: Canada in Comparative Perspective", Institute for Research on Public Policy, Montréal, Canada.
 2. BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1977), "State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms", MARE, Brasilia.
 3. CALLE, Fabian C. y Alejandro M. ESTEVEZ (1998), "El peligro del institucionalismo ingenuo; una visión de las reformas del Estado de Segunda Generación", revista Sophia, Buenos Aires.
 4. CHARIH, Mohamed & DANIELS, Arthur (1997): L'Administration Publique Canadienne à la croisée des chemins, dans CHARIH, Mohamed & DANIELS, Arthur; *Nouveau management publique au Canada*, Enap et IAPC.
 5. REVUE Française de Comptabilité (1989), "La profession comptable en France et en Europe", Revue française de comptabilité 202.
 6. STEVENS, M. (1991), "The big six: The Selling Out of America's Top Accounting Firms"; Ed. Simon & Schuster, New York, USA.
-