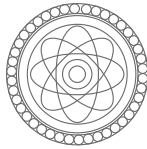
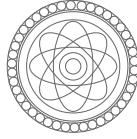


Gestión Pública y
Governance



José Juan Sánchez González

Gestión Pública y
Governance



José Juan Sánchez González

IAPEM

©Instituto de Administración Pública del Estado de México

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México.
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 968 6452 71 0

Toluca, México, junio de 2006.

Diseño editorial, diseño de portada y fotografía:
L.D.G. Manolo Trujillo Arriola.
Fotografía de portada: (Distrito financiero, Toronto Canadá)

Impreso en México.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor y no refleja
necesariamente el punto de vista del IAPEM.

DIRECTORIO

Miembros Fundadores

Carlos Hank González †
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel A. Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortíz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores †
Juan C. Padilla Aguilar
Victor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José A. Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco A. Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Consejo Directivo 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE
Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE
Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Ávila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS
Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO
Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Beatriz Alarcón Osornio
EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Álvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Antonino Bernal Blancas
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO DE BECERRA

SEDES

COMITÉ DE INVESTIGACIÓN

Carlos F. Quintana Roldán
PRESIDENTE

Jesús M. Casanova Soria
Alfonso X. Iracheta Cenecorta
Gina A. Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libián
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TÉCNICA

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIA TÉCNICA

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080,
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona, C.P. 50040,
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000,
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACIÓN REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611,
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 19 08

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA

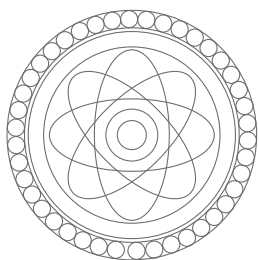
Av. Saitama s/n
Ixtilahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

DELEGACIÓN REGIONAL EN AMANALCO

Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro, C.P. 51000
Amanalco de Becerra, Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94



A la memoria de mi padre: Ubaldo Sánchez Ramírez.
Mi mejor ejemplo de trabajo, tenacidad y esfuerzo.

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO UNO	
ORIGEN TEÓRICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA	23
1.1 Aproximación histórica de la gestión pública	24
1.2 Aproximación teórica a la gestión pública	29
1.3 Interpretaciones del management	34
1.4 Concepto de gestión pública	40
1.5 Concepto de nueva gestión pública	48
1.6 Gestión pública según Allison	50
1.7 Spectrum de la gestión pública según Gunn	53
1.8 Enfoques de la nueva gestión pública	55
1.8.1 Enfoque de políticas públicas “P”	57
1.8.2 Enfoque de negocios “B”	58
1.9 El método de la nueva gestión pública: el análisis de casos	61
1.10 ¿Es la nueva gestión pública una ciencia?	65
1.11 Administración pública y nueva gestión pública	72
CAPÍTULO DOS	
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN ACCIÓN	83
2.1 Los paradigmas de la gestión pública a la nueva gestión pública	86
2.1.1 El paradigma tradicional de la gestión pública	86
2.1.2 El paradigma eficientista de la gestión pública	89
2.1.3 El paradigma de la calidad en la gestión pública	90
2.2 La nueva gestión pública para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	95
2.3 La nueva gestión pública para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)	104
2.4 Políticas de la nueva gestión pública	108

2.5 La nueva gestión pública: cuatro modelos	113
2.5.1 El modelo anglosajón	117
2.5.2 El modelo europeo continental	121
2.5.3 El modelo europeo septentrional	125
2.5.4 El modelo de los países en transición	127
2.6 La necesidad de una nueva gestión pública comparada	130

CAPÍTULO TRES	
DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA	
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	
(NEW PUBLIC MANAGEMENT)	135
3.1 Desarrollo teórico de la nueva gestión pública	136
3.2 Los primeros trabajos	138
3.2.1 La argumentación administrativa	139
3.2.2 Aucoin	142
3.3 Los trabajos difusores	145
3.3.1 Reinención del gobierno y nueva gestión pública	145
3.3.2 Paradigma posburocrático y nueva gestión pública	152
3.4 Los estudios de caso	155
3.4.1 El caso de Nueva Zelanda	156
3.4.2 El caso de Australia	157
3.4.3 Análisis comparativo de la nueva gestión pública	160
3.4.4 Reino Unido	161
3.4.5 El caso de Canadá	164
3.4.6 Estados Unidos	167
3.4.7 Dos estudios de caso recientes: México y Brasil	168
3.5 Los trabajos críticos	170
3.5.1 Estado del arte de la nueva gestión pública	170
3.5.2 De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública	172
3.5.3 La gestión política de Moore	174

3.5.4 Lynn	177
3.6 La nueva gestión pública al final del siglo XX	179
3.6.1 La nueva gestión pública en el año 1996	179
3.6.2 La nueva gestión pública de 1998 a 2000	180
3.7 La transformación de la nueva gestión pública	181

CAPÍTULO CUATRO

LOS USOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SUS CRÍTICAS MÁS COMUNES 187

4.1 Los usos de la nueva gestión pública a nivel teórico	188
4.1.1 La gestión pública como gestión	190
4.1.2 La gestión pública como gestión privada	192
4.1.3 La gestión pública como gestión empresarial	196
4.1.4 La gestión pública como calidad	203
4.1.5 La gestión pública como endoprivatización	209
4.1.6 La gestión pública como gestión en el ámbito público	213
4.1.7 La gestión pública como gestión pública	215
4.2 Usos de la nueva gestión pública en la práctica administrativa	223
4.3 Polémica en torno a la nueva gestión pública	227
4.4 Críticas a la nueva gestión pública	233
4.4.1 Crítica fatalista	234
4.4.2 Crítica individualista	235
4.4.3 Crítica jerárquica	236
4.4.4 Crítica igualitaria	238
4.4.5 Crítica desde la ética y los valores	241
4.5 Patologías de la nueva gestión pública	243
4.6 Mitos de la nueva gestión pública	245
4.7 Limitaciones y alcances de la nueva gestión pública	248

CAPÍTULO CINCO

RECIENTES ORIENTACIONES Y CAMPOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 255

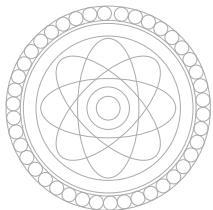
5.1 Orientaciones de la nueva gestión pública	257
5.1.1 Dimensión democrática de la nueva gestión pública	257
5.1.2 Dimensión política de la nueva gestión pública	260
5.1.3 Dimensión económica de la nueva gestión pública	263
5.1.4 Dimensión innovativa en la nueva gestión pública	265
5.1.5 Dimensión de legitimidad en la nueva gestión pública	269
5.2 Campos recientes en la nueva gestión pública	271
5.2.1 Gestión ética	272
5.2.2 Gestión estratégica	280
5.2.3 Gestión intergubernamental	287
5.2.4 Gestión de recursos humanos	294
5.2.5 Gestión de las relaciones externas	299
5.2.6 Gestión del conocimiento	302
5.3 Futuros alternativos de la gestión pública	307

CAPÍTULO SEIS

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y GOVERNANCE 319

6.1 Tendencias actuales de la administración pública: nueva gestión pública y governance	320
6.2 La nueva gestión pública como fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado	323
6.3 La governance como fortalecimiento de la capacidad política del Estado	325
6.3.1 Definiciones de governance	328
6.3.2 Antecedentes de la governance	337
6.4 Interpretaciones de la governance	341
6.4.1 Governance y gobernabilidad	342
6.4.2 Governance y gobernación	359

6.4.3 Governance y capacidad de gobierno	361
6.4.4 Governance y gobernanza	364
6.4.5 Governance y “buen gobierno”	368
6.5 Governance: la recuperación del ingrediente político en la administración pública	378
6.6 Gobernanza: el gobierno red	386
6.7 A mayor gestión pública mayor gobernanza	390
CONCLUSIONES	395
BIBLIOGRAFÍA	405



La administración pública como actividad organizada del Estado se fue transformando de manera acelerada en las dos últimas décadas (1980-1990) del siglo XX. El cambio del Estado Benefactor hacia el Estado Regulador modificó los fines, instrumentos y políticas públicas aplicadas por los gobiernos. Para algunos autores se trata de uno de los mayores cambios ocurridos al interior de la parte más visible del gobierno: la administración pública. Bajo la influencia del gerencialismo privado y de la teoría de la elección pública (public choice) nace el llamado movimiento del New Public Management (Nueva Gestión Pública) que ataca los fundamentos esenciales de la Administración Pública Progresiva (APP) a decir de Hood (1994) conocido como Modelo Burocrático.

Esta investigación pretende de manera sucinta presentar el origen, desarrollo, planteamientos básicos y principales críticas a la propuesta de la Nueva Gestión Pública, que tiene como antecedentes los trabajos de Osborne y Gaebler (1992) llamado Reinención del Gobierno y el de Barzelay (1992) denominado el Modelo Posburocrático, así como diversos trabajos productos de reformas de la gestión pública realizadas en países como Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Canadá, entre los casos más representativos.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo parte de dos líneas de investigación interrelacionadas: la gestión pública y la governance. La primera, tiene que ver con una interpretación más instrumental y dinámica del objeto de estudio de la administración pública. La segunda, una interpretación que proviene de la Ciencia Política y que busca conformar una interpretación del gobierno cercana a una red de instituciones y nuevos actores políticos y sociales donde el gobierno ya no es el único interlocutor. Por el contrario, para tener una governance requiere de los consensos, acuerdos, negociaciones y coordinación con otros actores que están fuera del alcance del gobierno, pero que requiere de su apoyo, comprensión y por supuesto de su legitimidad.

A partir de estas consideraciones, esta investigación sostiene cuatro hipótesis centrales: 1) que el objeto de estudio de la administración pública es compartido y forma parte de una “orientación” de la gestión pública, por tanto, la administración pública no puede desaparecer, ni por la gerencia pública o la gestión pública; 2) estas dos orientaciones -la gerencia pública y la gestión pública- no pueden ser empleadas como sinónimos, ya que se trata de actividades y conocimientos de diversa naturaleza, aunque comparten un origen común –el management– son dos categorías diferentes en el contexto teórico de la administración pública; 3) la Nueva Gestión Pública es más un esfuerzo institucional para mejorar el funcionamiento de la administración pública que un cuerpo de conocimiento sistematizado y ordenado; y 4) mientras que la Nueva Gestión Pública fortalece las capacidad administrativa de los gobiernos, por su parte, la Governance –gobernanza– fortalece las capacidades políticas, por lo que ambas comparten una misma naturaleza: toda gestión pública es una gestión política.

I POLICY, MANAGEMENT Y GOVERNANCE

Durante las últimas tres décadas del siglo XX aparecieron tres grandes paradigmas o corrientes administrativas que nutren el objeto de conocimiento de la Administración Pública: 1) la policy (políticas públicas) provenientes de estudios alternativos al interior de la Administración Pública; 2) el public management (gerencia pública o gestión pública)

que tienen su origen de los enfoques gerenciales privados, de las teorías de la elección pública y del impulso de instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; y 3) la governance (gobernabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernancia o “buen gobierno”) que proviene de investigaciones realizadas dentro del campo de estudio de la Ciencia Política.

Mientras que la policy ha tenido un desarrollo acelerado, tanto en lo teórico como en los diversos campos de estudio que ha construido (ciencias de policy), este trabajo parte del supuesto de que uno de los orígenes más importantes de la gestión pública fueron las llamadas políticas públicas. Estas constituyen una de las orientaciones más destacadas dentro de la Administración Pública, en lo que Bozeman ha denominado el Enfoque “P” de la gestión pública.

Por lo corresponde a la segunda corriente, nos interesa de manera esencial abordar una de las traducciones, menos comunes al principio y más generalizadas en la actualidad del public management como es la Gestión Pública. La llegada del public management como paradigma dentro de la Administración Pública provocó un uso desmedido de la voz Gerencia Pública, aunque de manera inusual antes de identificar y conocer la traducción de esta voz anglosajona, el empleo de esta palabra tuvo un continuo abuso idiomático. A la saga, la voz Gestión Pública comenzó a utilizarse de manera marginal y para determinados contextos específicos de la actividad gubernamental. Con el tiempo, existe una declinación del uso de la Gerencia Pública y cada vez más comienza una época donde la palabra Gestión Pública comienza a ocupar el lugar que le corresponde dentro del ámbito de la Administración Pública.

Incluso, una de las prácticas más comunes, pero no por ello adecuadas, de utilizar indistintamente Gerencia Pública y Gestión Pública en el campo de nuestra disciplina, lo cual muestra una transformación radical a partir de la tesis de que se trata de dos significados diferentes que provienen de la voz management. Una de las mayores contribuciones que encontramos en ese sentido se trata de la corriente impulsada en

España, de estudios e investigaciones que traducen al public management como Gestión Pública.

Para el autor, resulta indispensable que dentro del estudio de la Administración Pública exista un uso adecuado y fundado de vocablos que representen contenidos y significados que en ocasiones difieren. Resulta vital en nuestro campo de estudio desterrar añejas prácticas de confundir, mimetizar o abusar de voces que ni siquiera han sido definidos teóricamente, y que por tratarse de “modas” administrativas recurrentemente se utilizan de manera inadecuada.

Por último, la voz governance nos parece que vuelve a recuperar el carácter político de la gestión pública. Ello es así, debido a que regresa la mirada del gobierno a actores que se suponía eran aliados naturales de la actividad gubernativa. Cuando en realidad, dichos actores (ONG's, organizaciones de voluntarios, organizaciones civiles) requieren ser consultados, incluidos y representados en las políticas públicas que tendrán impacto en su vida cotidiana. La governance viene a confirmar que toda gestión pública es una gestión política. La gobernanza es el paso del gobierno jerárquico a un gobierno red. Esta investigación intenta contribuir en la medida de su ámbito, a darle sustento, suficiencia e identidad a la Gestión Pública, así como a su contraparte la governance (gobernanza).

II MANAGEMENT Y GESTIÓN PÚBLICA

El objeto de estudio primordial de este trabajo es estudiar y analizar la naturaleza y contenido de la voz Gestión Pública, tanto en su dimensión teórica como en su ejercicio práctico. En primer lugar, trata de responder a dos preguntas: ¿qué es la gestión pública? y después, ¿qué es la Nueva Gestión Pública?. Desde el punto de vista teórico, la trayectoria histórica del concepto de management durante los siglos XIX y XX, muestran sus diversos significados desde “doma de caballo”, hasta sinónimo de manejo, dirección, administración y gobierno. Esta misma situación repercute en su traducción al español, provocando al menos tres definiciones: 1) Gerencia Pública; 2) Gestión Pública; y 3)

Dirección Pública. Mientras que las dos primeras son las traducciones más recurrentes en la literatura iberoamericana, la tercera es menos frecuente y de uso marginal. Hay que agregar que para identificar un término más adecuado a nuestras realidades, Omar Guerrero (1999) propone la voz “manejo” público. Como sea, el punto de partida para el estudio de la Gestión Pública es el Management.

En este contexto, de acuerdo con Cabrero (1997) la introducción de la voz management en Francia se traduce como gerencia pública y después cuando es adoptada en España se opta por la traducción de gestión pública. En América Latina, comienza a utilizarse indistintamente gerencia pública o gestión pública, situación que provoca mayor confusión dentro de los estudiosos de la Administración Pública y los publiadministrativas.

Un hallazgo fundamental para la Gestión Pública es el que realiza Peter Drucker (1987) en el sentido de que el management tiene su origen en el ámbito público fundamentalmente en el ejército, las universidades y las instituciones públicas modernas, para después aplicarse dentro de la empresa moderna. Esta es resultado de un proceso histórico en el capitalismo, que es muy posterior al surgimiento de los ejércitos y las universidades de los Estados-Nación del feudalismo.

Por último, este trabajo afirma que no existe un único significado de la gestión pública en la actualidad. De acuerdo a Gunn, existe un espectro de significados de la gestión pública, desde un sentido genérico, como gestión privada, hasta aquella que sostiene que la gestión pública y la gestión privada son comunes en los aspectos menos importantes (Allison). Para el autor, por lo menos existen siete interpretaciones como son: 1) como gestión; 2) como gestión privada; 3) como gestión empresarial; 4) como gestión de calidad; 5) como endoprivatización; 6) como gestión del ámbito público; y 7) como gestión pública.

Asimismo, se analizan las recientes orientaciones y campos de la Gestión Pública en la actualidad como son: 1) gestión ética; 2) gestión estratégica; 3) gestión intergubernamental; 4) gestión de recursos humanos; 5) gestión de las relaciones externas;

y 6) gestión del conocimiento. Esta situación supone lo que señala Uvalle, (1998) en el sentido de que la gestión pública tiene un carácter multifacético. Asimismo, quién sostenga que existe una gestión pública única y universal, se encuentra alejado de la realidad de esta orientación del objeto de estudio de la Administración Pública.

III GOVERNANCE COMO INGREDIENTE POLÍTICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Una tercera pregunta que intenta responder esta investigación es: ¿qué es la governance?. De manera directa, la Gestión Pública tiene una relación intrínseca con la Governance. Entendida como el conjunto de mecanismos, políticas y acciones para una adecuada coordinación, dirección política, acuerdos y consensos para implementar las políticas públicas con el apoyo y colaboración de los diferentes actores políticos dentro de la esfera del gobierno (poder legislativo y poder judicial), así como de actores políticos fuera de este ámbito como ONG, organizaciones de voluntarios y las llamadas organizaciones del “tercer sector”.

A partir de la polémica construcción de la dicotomía política-administración sugerida por Wilson (1887), la vinculación de la Gestión Pública y la Governance viene nuevamente a demostrar que la racionalidad administrativa debe tomar en cuenta la racionalidad política como punto de partida. Una propuesta que logra incluir ambos enfoques corresponde a Moore (1995) quien señala que la gestión pública es en todo momento una gestión política. Los acuerdos, consensos, coordinación y dirección política que el gestor público debe realizar para alcanzar las políticas públicas resultan de vital importancia dentro de los alcances de la gobernanza.

La governance que proviene del francés, y después es trasladada al inglés, al principio era entendida como “dirección de navíos” fue ampliando sus significados como gobierno, administración y dirección, entre otros. Para Maynetz (2000) también se entiende a la governance como “dirección política”. En la actualidad, aunque no existe

un consenso único de la manera más adecuada de traducir la voz governance, tanto en instituciones económicas como en los círculos académicos, el uso más adecuado es el de gobernanza. Para una mejor interpretación de este concepto, identificamos cinco significados de la governance: 1) como gobernabilidad; 2) como gobernación; 3) como capacidad de gobierno; 4) como goberanza; y 5) como “buen gobierno”. Cabe señalar que otra de las traducciones menos utilizadas es la de “gobernancia” que fue introducida por Carlos Fuentes y que Omar Guerrero considera la más apropiada.

La propuesta de esta investigación es que la Gestión Pública debe reconocer como propios los conocimientos y contenidos de la governance, con el propósito de mejorar su nivel de credibilidad, aceptación, legitimidad y capacidad de respuesta ante la sociedad. Más que una orientación al cliente, la gestión pública debe mejorar sus niveles de governance para alcanzar el interés público, el interés de todos los ciudadanos y no sólo de algunos clientes o consumidores.

IV CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se encuentra estructurado en seis capítulos. El primer capítulo, “Origen teórico de la Gestión Pública” representa el marco teórico de la investigación en el que se describe la trayectoria histórica y teórica de la Gestión Pública. Asimismo, se revisan los conceptos de Gestión Pública y Nueva Gestión Pública, para diferenciarlos en el contexto de la Administración Pública. Tres autores que son representativos en la gestión pública, son Allison, Gunn y Bozeman. Primero, Allison que escribe un artículo pionero para diferenciar a la gestión pública y la gestión privada. Segundo, Gunn es una referencia primigenia para entender las diversas interpretaciones de la gestión pública consideradas como un espectro (spectrum). Tercero, Bozeman sustenta la idea de dos enfoques de la gestión pública (“P” y “B”) uno proveniente de las políticas públicas “P” y que se traduce como gestión pública y el otro, que tiene su origen en los negocios que se utiliza como gerencia pública. Por último, se incluye la discusión de su pretendido

carácter de ciencia en contraposición a quienes sostienen que debe ser identificado sólo como una orientación del objeto de estudio de la Administración Pública.

En el segundo capítulo, “La Nueva Gestión Pública en Acción” analiza las políticas, alcances y resultados de los países que han impulsado la Nueva Gestión Pública. En este apartado, son descritos los tres paradigmas prevalecientes en la administración pública –tradicional, eficientista y de calidad– como parte del proceso de transformación de la gestión pública a la Nueva Gestión Pública. Asimismo, se revisan las propuestas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en torno a la gestión pública para identificar las diferencias y contradicciones que existen entre ambas propuestas. Posteriormente, se hace un recuento de cuatro modelos –anglosajón, europeo continental, europeo septentrional y países en transición– de gestión pública para mostrar los contrastes entre diferentes niveles de desarrollo. Continuando con algunos argumentos en contra de las tendencias de la gestión pública –privada y empresarial– que permiten establecer la necesidad de una gestión pública comparada.

En el tercer capítulo, “De la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública (New Public Management)” intenta describir la trayectoria teórica a partir de las principales obras de la Nueva Gestión Pública. Inicia con los primeros trabajos (Hood y Aucoin) como pioneros. Después, los trabajos difusores (Osborne y Gaebler y Barzelay) conocidos como Reinención del Gobierno y Modelo Posburocrático. Posteriormente, se agrupan los estudios de caso (Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos) de la Nueva Gestión Pública más representativos, así como casos recientes: México y Brasil. Finalmente, los trabajos críticos (Bozeman, Hood, Moore y Lynn) para concluir con algunos trabajos de 1996 y del periodo 1998 al 2000. En este apartado se revisan y analizan a los principales autores, estudios y aportaciones de la Nueva Gestión Pública.

En el cuarto capítulo, “Los Usos de la Nueva Gestión Pública y sus Críticas más Comunes” se identifican los siete significados más usuales de la Nueva Gestión Pública –gestión, gestión privada, gestión empresarial, gestión de calidad, endoprivatización,

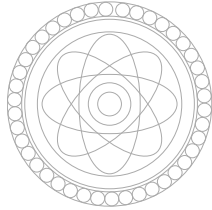
gestión del ámbito público y gestión pública— para después abordar los diversos usos en la práctica administrativa. En este apartado, se establecen algunos criterios de discusión en torno a la Nueva Gestión Pública, los mitos y patologías más comunes, así como sus críticas agrupadas en cinco grupos —fatalista, individualista, jerárquica, igualitaria y ética— para concluir con sus alcances, limitaciones teóricas y estructurales como paradigma.

En el quinto capítulo, “Recientes Orientaciones y Campos de la Nueva Gestión Pública” el objetivo es mostrar otras características que no han sido consideradas por este paradigma, como los nuevos campos en los que pueda seguir desarrollándose. Por ello, se identifican orientaciones fundamentales para mejorar, tanto el fundamento teórico, como aspectos prácticos de la gestión pública como son: las dimensiones democrática, política y económica, la innovativa y la legitimidad. Posteriormente, son identificados nuevos campos de estudio dentro de la gestión pública, entre los que destacan: la gestión ética; gestión estratégica; gestión interinstitucional; gestión de recursos humanos, gestión de las relaciones externas y gestión del conocimiento. A partir de este marco de ideas, es posible construir diversos futuros alternativos de la Nueva Gestión Pública, que muestran la necesidad de mayores contenidos teóricos y una visión pública y política para darle sustento a la gestión pública en el siglo XXI. De no hacerlo, la gestión pública estaría condenada al fracaso y tendería a convertirse en una moda pasajera, para ser sepultada en el cementerio de las teorías de la Administración Pública.

Por último, en el sexto capítulo “Nueva Gestión Pública y Governance” se realiza una revisión lo más profunda posible de la voz governance, sus antecedentes, definiciones y traducciones —gobernabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza y buen gobierno— siendo la gobernanza la más empleada en la actualidad. El propósito es considerar a la gobernanza moderna como un elemento intrínseco de la Nueva Gestión Pública, que busca transitar de la concepción tradicional de gobierno jerárquico a un gobierno red. En este apartado, se resume parte de la propuesta de vincular a la Nueva Gestión Pública y la Governance, como dos caras de una misma moneda: la actividad gubernamental. En la parte final, se presenta las conclusiones, bibliografía utilizada y consultada en esta investigación.

Finalmente, deseo agradecer al Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) Dr. Luis García Cárdenas, el apoyo para que esta segunda edición, salga a luz corregida y aumentada. Estoy convencido que su publicación servirá como un punto de reflexión para continuar abrevando en los temas de la gestión pública y la gobernanza. Asimismo, expreso mi amor profundo a mi esposa Virginia y a mis hijos José Juan y Claudia Virginia, porque ser mis razones para seguir escribiendo.

Origen Teórico de la Gestión Pública



Identificar el origen de la gestión pública es una de las primeras necesidades para estudiar su naturaleza teórica y práctica. Existen dos formas para intentar determinar su origen: por un lado, su origen histórico que como actividad existió en la antigüedad –objeto de estudio que se deriva de la Administración Pública- mezclada con otras actividades. Por otro lado, el concepto mismo que proviene de la voz management y que deriva de las tres traducciones más comunes al español: 1) Gerencia Pública; 2) Dirección Pública; y 3) como Gestión Pública.

En este capítulo nuestro propósito es establecer una aproximación histórica y teórica del proceso de transformación de la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública, intentando construir una definición integral y amplia de su contenido. A partir de este contexto, revisar el análisis clásico de Allison de la gestión pública y privada, así como de la propuesta bajo la idea de un spectrum de la gestión pública según Gunn, que representa una referencia teórica en los estudios sobre el tema. Adicionalmente, se identifican según Bozeman las diferencias existentes entre dos enfoques prevalecientes en la gestión pública: el enfoque “B” de negocios y el enfoque “P” de políticas públicas. Posteriormente, se revisa el método de estudio empleado por la Nueva Gestión Pública como su instrumento de análisis y los argumentos teóricos

CAPÍTULO UNO

que sostienen que se trata de una disciplina con identidad propia, situación sujeta a discusión y que se aborda para cuestionar a las denominadas Ciencias del Management.

1.1 APROXIMACIÓN HISTÓRICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Intentar establecer el momento histórico del origen de la gestión pública resulta complejo. En parte, porque más que una disciplina académica se trata de un esfuerzo institucional reciente, como señala Bozeman (1998).¹ Aunque no tiene una fecha histórica donde pueda localizarse su origen, ya que su objeto de estudio le pertenece a la Administración Pública. Sin embargo, Peter Drucker (1987) realiza un hallazgo fundamental para la gestión pública:

El secreto mejor mantenido en la gestión empresarial es que las primeras aplicaciones sistemáticas de la teoría empresarial y los primeros principios de la administración no tuvieron lugar en la empresa privada. Se desarrollaron en el sector público. La primera aplicación sistemática y deliberada de los principios de la gestión empresarial en Estados Unidos —emprendidos con plena conciencia de que era una aplicación del manejo administrativo— fue la reorganización del Ejército de Estados Unidos por parte de Elihu Root, el secretario de guerra de Teddy Roosevelt.²

Drucker afirma que la empresa comercial no fue la primera de las instituciones administrativas. Tanto el ejército como la universidad modernas se adelantaron casi medio siglo a la empresa comercial. Ambas organizaciones surgieron durante las Guerras Napoleónicas. De hecho, el primer “Presidente-Director General” de una institución moderna fue el jefe del Estado Mayor del ejército prusiano post-Napoleónico, cargo que se

¹Bozeman, Barry (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 37.

²Drucker, Peter F. *Las Fronteras de la Administración. Donde las Decisiones del Mañana Cobran Forma Hoy*. Buenos Aires, Sudamericana, 1987, p. 165. Actualmente, hay sin duda gestión administrativa tanto fuera de la empresa como en la empresa misma, tal vez incluso más. Las instituciones más conscientes del manejo administrativo en este momento son tal vez las fuerzas armadas, seguidas por los hospitales y las universidades. Hace algunos años, los consultores administrativos consideraban potencialmente clientes sólo a las empresas comerciales. En la actualidad, la mitad de los clientes de una firma típica son no comerciales: dependencias estatales, las fuerzas armadas, escuelas y universidades, hospitales, museos, asociaciones profesionales y entidades de la comunidad como los Boy Scouts y la Cruz Roja.

desarrollo entre 1820 y 1840. Tanto en espíritu como en estructura, la nueva universidad y el reciente ejército representaron una marcada ruptura con sus predecesores sobre todo en materia de gestión.³

En 1908, apareció el primer “administrador municipal” en Staunton, Virginia, resultado de una aplicación consciente de los principios de Administración Pública como la separación de la “política” (conferida a un consejo municipal electo y políticamente responsable) y la “administración” (conferida a un profesional no político, responsable administrativamente). El administrador municipal, fue el primer ejecutivo superior que fue llamado administrador; en el ambiente empresario ese título era todavía desconocido. Por ejemplo, Frederick W. Taylor en su declaración de 1911 ante el Congreso de los Estados Unidos, nunca usó ese término sino que habló de “los propietarios y sus colaboradores”.

Treinta años más tarde, el administrador municipal Luther Gulick aplicó la gestión empresarial y los principios de administración a la organización del estado federal que se había escapado del control en los años del New Deal. En 1950 conceptos y principios semejantes de gestión fueron aplicados en una empresa comercial para una tarea semejante: la reorganización de la compañía General Electric, cuando esta empresa ya había superado su estructura organizativa anterior.

Otro punto de partida para comprender el origen de la gestión pública puede rastrearse a partir del concepto: saber. El saber es entendido como conocimiento aplicado para el desarrollo y el progreso.⁴ Ya no se trata de utilizar el saber sólo para mejorar el trabajo, sino –en expresión de Ducker– de usar el saber para aplicarlo sobre el propio saber. A partir de esta revolución de la gestión, el conocimiento se convierte en el recurso clave para generar y obtener riqueza.⁵

³*Ibid*, p. 166. A propósito de la importancia de lo público en la empresa, Drucker afirma que: “En suma, para que la administración de la gran empresa alcance total legitimidad, tendrá que aceptar que para seguir siendo ‘privada’ debe aceptar que desempeña una función social, y esto significa ‘pública’ ”.

⁴Drucker, Peter. *La Sociedad Poscapitalista*. España, Editorial Sudamericana, 1999, pp. 31-32.

⁵Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 12.

Así, en la maduración del modelo capitalista occidental, Drucker (1999) distingue tres períodos: 1) la Revolución Industrial (1750-1850); 2) la Revolución de la Productividad (1850-1950); y 3) la Revolución de la Gestión (1950-1990). En la primera fase, el saber se aplicó a herramientas, procesos y productos; esto creó la Revolución Industrial, pero también dio forma a lo que Marx denominó “alineación”, nuevas clases y la lucha de clases, con ella el socialismo. En su segunda fase, que empezó alrededor de 1880 y culminó hacia la Segunda Guerra Mundial, el saber, con su nuevo significado empezó a aplicarse al trabajo; esto marcó el comienzo de la Revolución de la Productividad, que en setenta y cinco años convertía al proletariado en una clase con mayores ingresos, aunque todavía explotada. La última fase se inició después de la Segunda Guerra Mundial; ahora el saber se aplica al saber mismo lo que constituye la Revolución de la Gestión.

Este tercer cambio en la dinámica del saber puede denominarse la revolución de la gestión y, al igual que sus dos predecesores, el saber aplicado al trabajo humano, la revolución de la gestión se ha extendido por toda la tierra. A la Revolución Industrial le costó cien años, desde mitades del siglo XVIII hasta mitades del siglo XIX, llegar a extenderse y dominar el mundo entero; la revolución de la productividad tardó setenta años, desde 1880 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, en extenderse y dominar el mundo entero; la revolución de la gestión ha empleado menos de cincuenta años desde 1945 a 1990, en extenderse y dominar el mundo entero.⁶

Según Drucker (1999) la revolución de la gestión vino a transformar significativamente la dinámica de las organizaciones, no solo privadas, sino también a las públicas. La gestión es una función genérica de todas las organizaciones, sea cual fuera su misión específica; es el órgano genérico de la sociedad del saber. La gestión pública tiene muchos años de existencia, aunque no había sido considerada como una categoría específica de trabajo hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Todavía en 1950, cuando el Banco Mundial empezó a destinar créditos para favorecer el desarrollo económico, la palabra “gestión” en su connotación actual no se encontraba

⁶Drucker, Peter. *La Sociedad Poscapitalista*. Op. cit. p. 58.

en el vocabulario. De hecho, aunque la gestión se inventó hace un largo tiempo, no fue descubierta como categoría hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Es decir, la gestión no utiliza el saber tecnológico únicamente para mejorar la organización del trabajo (como sucedía en la administración tradicional), sino que también lo utiliza para averiguar cómo puede aplicarlo a la producción y para definir qué nuevos saberes podría mejorarla. La gestión, por lo tanto, no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua o, en términos de Metcalfe y Richards (1987), “asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema”.⁷

En este contexto, Crozier (1996) afirma que: “La verdadera revolución de nuestros tiempos no es política sino económica y social”.⁸ Según este autor, la nueva lógica que emerge y reemplaza paulatinamente a la lógica clásica se basa en prioridades totalmente diferentes. Su símbolo es el predominio del binomio “alta tecnología-servicios” sobre el anterior “consumo-producción en masa”. Evidentemente, el control de gestión no va a desaparecer: se seguirá calculando cómo minimizar los márgenes de la relación costes-beneficios y cómo maximizar la rentabilidad sobre la inversión. Pero la racionalización y el cálculo, perderán importancia en relación con aquello que no es tanto de nuestro dominio, como la movilización de los recursos humanos para la elaboración y aplicación de las innovaciones indispensables para la supervivencia, y por una relación diferente, más productiva, con el cliente.⁹

En adelante, es imposible organizar, prever o dirigir de la misma manera en una sociedad en la que domina una lógica diferente. Si el motor de las actividades

⁷Brugué, Quim y Subirats, Joan. *Op. cit.* p. 12 (sobresaltado mío).

⁸Crozier, Michel. “La Necesidad Urgente de una Nueva Lógica”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 25.

⁹*Ibid*, p. 30.

cambia y si los recursos que escasean ya no son los mismos, la gestión en sí misma debe cambiar.

Por tanto, la necesidad urgente de una nueva lógica provocará necesariamente, al final, una verdadera revolución en nuestra manera de concebir la organización, la gestión y la dirección del personal, es decir, en todos los principios de la gestión.¹⁰

Por otra parte, en una interpretación materialista Gvishiani (1980) sostiene que el desarrollo de la gestión como tipo específico de actividad, el crecimiento de su papel y la constante ampliación de la red de órganos de administración constituyen la expresión natural y lógica del progreso histórico social.¹¹ Aunque trata de ubicar a la gestión en los diferentes sistemas de producción, es en el capitalismo donde la gestión pública comienza a diferenciarse de otras actividades administrativas públicas.¹²

La organización de la gestión se va haciendo cada vez más difícil; aumenta sin cesar el número de personas dedicadas a la actividad administrativa. Esta labor se extiende hoy tanto a los procesos de producción como al cambio, a la distribución, al consumo, a los servicios, a las finanzas y a todos los canales y comunicaciones con ayuda de los cuales se efectúan dichos procesos.¹³

En esta perspectiva, la gestión constituye una esfera específica de la actividad humana, no existe por sí misma como proceso absolutamente independiente, sino que es siempre parte integrante de un sistema más vasto, el cual determina las características específicas de la administración pública. Por tanto, es preciso tener siempre en cuenta que las peculiaridades específicas de la forma de gestión y sus medios técnicos dependen de cuál será el objeto de la gestión y en que sistema se efectúe esta última.¹⁴

¹⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹¹ Gvishiani, D. *Organización y Gestión*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1980, p. 13. Sobresaltado mío.

¹² *Ibid.*, p. 57. “Al examinarse los rasgos fundamentales del capitalismo monopolista desde el punto de vista de las condiciones y tareas de organización de la labor administrativa, no se puede menos de hacer constar que en este dominio se producen cambios cardinales que imprimen a la gestión un nuevo contenido y escalas incommensurables mayores. (...) Se registra, por tanto, la tendencia al progreso preferente de la gestión, cuya base objetiva es la centralización progresiva del capital”.

¹³ *Ibidem.* “Está claro que la esfera de la gestión abarca también los procesos de servicios, en particular, todo lo que se refiere a la vida cultural, la literatura, el arte, la ciencia, la sanidad, las instituciones jurídicas, la instrucción pública, la escuela superior, etc.”.

¹⁴ *Ibid.*, p. 16.

Como podrá apreciarse, la gestión como actividad permanece mezclada con otras actividades administrativas, propias del desarrollo del Estado moderno. Sólo con un mayor grado de especialización y complejidad de la actividad gubernamental, es que la gestión pública comienza a diferenciarse y separarse de su núcleo central: la administración pública. La gestión surge primero en el ámbito público y en particular en el ejército y las universidades, para después ser trasladada a la gestión privada de la empresa comercial. Posteriormente, la gestión que se encuentra en el núcleo privado es importada para ser utilizada como categoría de análisis en el gobierno. Este proceso se encuentra marcado por un amplio debate que será presentado a lo largo de esta investigación.

1.2 APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA GESTIÓN PÚBLICA

Desde un punto de vista teórico, el concepto de Gestión Pública¹⁵ debe diferenciarse de sus progenitores: el Public Management y la Gerencia Pública; así como describir su origen como campo de estudio y su pretendido carácter científico para considerarse como disciplina.¹⁶ Mientras que la Administración Pública es un concepto que nace con Woodrow Wilson en 1887 y su objeto de estudio –actividad– es tan antiguo como el gobierno mismo, por su parte, el concepto de Gerencia es más reciente, por lo que nos parece extremo intentar sustituir una tradición por una moda.¹⁷

Esta confusión original muestra la complejidad de contar con una aproximación que nos permita definir de manera clara a la gestión pública, para diferenciarla de la gerencia pública y por supuesto de la administración pública. En realidad el punto de partida es el uso del vocablo public management, que al introducirse en Europa y América,

¹⁵ Por una cuestión de método, se hace referencia a la *actividad* usando el término en minúscula –gestión pública– y al *estudio* de dicha actividad en mayúscula –Gestión Pública–. Esta pequeña aclaración permitirá mayor precisión en el uso y empleo del concepto. Situación que es necesario aclarar para evitar confusiones en el ámbito teórico y práctico.

¹⁶ El término gestión pública se encuentra vinculado directamente con la voz *management* y más directamente con el de gerencia pública. Su uso moderno proviene de la necesidad de encontrar un término adecuado para referirse al *management*. Es en España en donde el galicismo *gestion publique*, se utiliza de manera permanente para referirse a este concepto.

¹⁷ Sánchez González, José Juan. “Situación Actual de la Ciencia Administrativa”. *Revista Conmemorativa del Colegio. 25 aniversario. Estado del Arte en la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.

se convierte primero en gerencia pública (con los franceses) y después en gestión pública (por los españoles).¹⁸ El armazón teórico que subyace en la mayoría de los cambios en la administración pública está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas Ciencias del Management. Con el adjetivo “público”, el management se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa.¹⁹

De hecho, para Guerrero (2000) la ciencia de la administración pública en Estados Unidos es genéticamente gerencial. Esto se observa en Woodrow Wilson (1887), su fundador, quien señalaba que el objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo. Wilson definió a la administración pública como el campo de los negocios públicos, pues separa de la prisa y de la contienda de la política, y en muchos aspectos está separado incluso del estudio constitucional.²⁰ Incluso, Perry y Kraemer (1982) también abordan el aspecto histórico y detectan las raíces de la gestión pública en el ensayo de Wilson (1887).²¹ Defienden que el pensamiento americano en relación a la administración pública ha sido básicamente circular, de modo que algunos de los elementos más importantes de los argumentos wilsonianos han vuelto a ser descubiertos un siglo más tarde.²²

¹⁸Sánchez González, José Juan. “La Gestión Pública: una Aproximación Teórica y Práctica”. Pineda, Juan de Dios (comp.) *Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local*. México, Fundación Ford, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Televisión Educativa SEP, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000.

¹⁹Echevarría, Koldo y Mendoza, Xavier. “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”. En Losada I Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 15. Para estos autores, el nacimiento del *New Public Management* constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en la denominación más común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE, de acuerdo a Hood (1991).

²⁰Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. México, Oxford University Press, 2000, pp.143-145. Cabe señalar que Guerrero traduce *management* como manejo. Aunque más comúnmente se traduce al español como gerencia o gestión pública. Está última es la traducción que en esta investigación nos interesa explorar.

²¹Perry, J.L. y Kraemer, K.L. *Public Management: Public and Private Perspectives*. CA, Mayfield Publishing Co., 1982.

²²Gunn, Lewis. “Perspectivas en Gestión Pública”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 44.

Perry y Kraemer (1982) argumentan que entre 1900 y 1970 la teoría americana sobre la Administración Pública ha oscilado entre los defensores de su unicidad y especificidad (argumentando básicamente desde la Ciencia Política) y aquellos que consideran que tanto la Administración Pública como la Privada pueden integrarse bajo un enfoque genérico a la gestión (aunque ésta ha sido una perspectiva normalmente dominada por los planteamientos empresariales). Desde 1970, el paradigma emergente e integrador es el de la gestión pública o en palabras de estos autores, “la finalización del círculo iniciado por Wilson”.²³

Más precisamente para Guerrero (2000) el fundador intelectual del término management (manejo) en administración pública es Leonard White, autor del primer libro de texto en la materia, quien propuso como pivote de la definición de ese campo del saber. En su obra, *Introducción de la Administración Pública*, White se propuso sentar las bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que debía descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley.²⁴ White describió a la “administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”. En 1930, White refrendó la definición anterior, cuando señaló que “la administración pública es definida por los escritores modernos como el arte y la ciencia del manejo aplicado a los negocios del Estado”.²⁵

En realidad el concepto de management fue evolucionando entre los siglos XIX y XX, por lo que fue empleado por John Stuart Mill, Adam Smith y Jeremy Bentham. Aunque el mérito se acredita a Frederick Taylor, quien en 1911 publicó *The Principles of Cientific Management* (Principios del Manejo Científico), quién lo difunde de manera más amplia. No obstante, Taylor ya había utilizado la voz en el ensayo *Shop Management*, publicado en 1903.²⁶ En sus orígenes, el management adopta una vocación universal y

²³ *Ibid.*, p. 45. Gunn señala que, el propio Wilson había sostenido que filósofos, políticos y legisladores han de preocuparse de “aquello que el gobierno puede hacer de forma adecuada y exitosa”, mientras que los administradores deben ocuparse de “cómo puede el gobierno realizar sus tareas de la forma más eficiente y económica posible”.

²⁴ Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado. Op. cit.* p. 147. Para Guerrero el uso adecuado de la palabra *management* es manejo.

²⁵ Citado por: Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 92.

²⁶ Taylor, Frederick W. “Estudio del Tiempo, Trabajo a Destajo y el Obrero Destacado”. Merrill. Harwood F. (Compilador). *Clásicos de la Administración*. México, Limusa, 1978, pp. 67-75. Extracto de *Shop management*, escrito presentado en la reunión de junio 1903 de la Sociedad de Ingenieros Mecánicos, Saratoga, Nueva York.

uno de sus precursores, H. Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su Teoría administrativa en el Estado.²⁷

En la Administración Pública existe constancia documental de diversos autores que emplean el término *management* en sus obras como Leonard White,²⁸ Charles Merriam,²⁹ Luther Gulick,³⁰ Marshall Dimock³¹ y Paul Appleby,³² así como la adopción del *management* en el Informe Roosevelt (Report of the President's Committee on Administrative Management) preparado por Merriam, Gulick y Louis Brownlow.

Dentro de la ciencia de la administración pública el *management* y la administración han constituido una relación muy estrecha, pero no carente de confusiones. Incorporado a mediados de la década de 1920 como parte de la definición de administración pública, dos décadas después aún implicaba cierto grado de ambivalencia que todavía conserva en nuestros días. Desde 1946 cobija una sinonimia con las nociones de administración y ejecución, con relación al manejo industrial. Empero, *management* no constituye un sinónimo de administración, sino que es un término específico referido a los altos funcionarios.³³

Hughes (1996) afirma que es difícil delimitar exactamente cuándo la palabra gestión empezó a sustituir al término administración en el sector público. El éxito aparente de los gestores privados situó al sector público en comparación con el privado. Durante

²⁷ Echevarría, Koldo y Mendoza, Xavier. *Op. cit.* p. 17.

²⁸ White definió a la “administración pública como el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado”. Guerrero, Omar. “El ‘Management’ Público: una Torre de Babel”. *Convergencia*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre-diciembre 1998, No. 17, p. 18.

²⁹ Para Merriam, “es claro que el *management* es un aspecto de las relaciones sociales que comprende a un cuerpo de personas, de prácticas y procesos, de una serie de datos que son observables con mucha precisión y que son sujetos viables de análisis, interpretaciones e inferencias, respecto a patrones de conducta general y continua en un campo especial de comportamiento”. *Ibid.* p. 19.

³⁰ Luther Gulick afirmó que “las cosas que los gobernantes hacen, esto es, el trabajo del gobierno, el desarrollo y la aplicación de controles, el establecimiento y *management* de servicios – todos ellos juntos son administración pública-”. *Ibid.* pp. 19-20.

³¹ Para Marshall Dimock la “administración pública incluye los problemas, poderes, organización y métodos del *management* de empleados en la aplicación, la ley y el despacho de las responsabilidades gubernamentales”. *Ibid.* p. 20.

³² Para Paul Appleby la “administración aquí es tratada, por tanto, como un término muy amplio involucrado en la hechura de *policy* (...) *management* involucra el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución, pero es aquí asignado arbitrariamente al nivel básico y usado para significar la acción ejecutiva con menor hechura de *policy*”. *Ibidem.*

³³ Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. *Op. cit.* p.155.

la década de 1980, los gobiernos estaban convencidos de que el sistema tradicional de la administración pública –en comparación con el sector privado– no articulaba una forma efectiva de gestión de los servicios públicos, por lo que empezaron a introducir cambios. Entre estos dos puntos temporales empezó la llamada aproximación de la gestión.³⁴ Hughes supone que un antecedente directo del uso de la gestión es el Informe Fulton (1968) en Gran Bretaña. Este informe reflejaba una clara preocupación en relación a las capacidades de gestión de los servicios públicos. Se recomendaba que el sistema debía abrirse, empleando a gente fuera del sistema público en todos los niveles y desmantelando estructuras excesivamente rígidas y las barreras a la movilidad interna.³⁵

Por su parte, Cabrero (1998) señala que a mediados de la década de 1970 algunos autores comienzan a hablar con insistencia de public management en los Estados Unidos.³⁶ Este énfasis supone que un buen gobierno será aquel en el que el conjunto de redes de dependencias gubernamentales funcione adecuadamente, es decir, con eficiencia en la ejecución de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, así como con la legitimidad en la prestación de los servicios que producen. Por lo que se refiere a la diferencia entre gestión pública y gerencia pública, Cabrero afirma que se trata de un matiz semántico. Una vez que se introduce en los Estados Unidos la idea del public management, el concepto se inserta en el resto de otros países. En Francia desde inicios de la década de 1980 se incorpora como un anglicismo (gerencia pública); en España para evitar este anglicismo, se incorpora un galicismo con

³⁴Hughes, Owen. “La Nueva Gestión Pública”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 108-109.

³⁵*Ibid*, p. 109. El Informe Fulton describía a la gestión en una forma muy empresarial: “La gestión, tal como nosotros la entendemos, consiste en la formulación y en la operacionalización de las políticas de la organización. Esto puede entenderse como un continuo que abarca desde la primera línea de supervisión hasta el equipo directivo y que fluye a través de la disposición jerárquica de los gerentes. A cada nivel, los activos –sean humanos, financieros o materiales deberían desplegarse de la mejor forma posible para conseguir los objetivos particulares que contribuyen a la consecución de los objetivos generales designados por el equipo directivo”.

³⁶Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio introductorio”. Barry, Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 22-23.

el vocablo *gestion publique*.³⁷ Por su parte, en algunos países de América Latina se adopta la denominación *gerencia pública* refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente *gestión* o *gerencia pública*, situación que ha propiciado una mayor confusión en el uso y empleo de estos conceptos.

1.3 INTERPRETACIONES DEL MANAGEMENT

Pffifner (1935) explica que “la palabra *management* es probablemente una de las más difíciles. Es una de esas palabras que sencillamente se utiliza, más que referir un significado definido, por lo cual se conceptúa con gran dificultad”.³⁸ Considera que *management* no constituye un sinónimo de administración, sino un término genérico, “*management* es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros”.³⁹

Guerrero (1999) ha sostenido que la palabra *management* ha tenido diferentes significados; en el siglo XVIII significaba manejo o doma de caballos; luego se convirtió en un sinónimo de administración; hacia finales de ese siglo, se traducía al español como manejo o administración; en francés era sinónimo de *governor* y *administration*; también *manager* es trasladada como *directeur*. En el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, mientras que en España y Francia se prefería el uso del vocablo administración.⁴⁰

³⁷ El uso del concepto *gestión pública* como el de *gerencia pública* empleado indistintamente provoca mayor confusión y caos en la administración pública. Esta situación es similar a la utilización de categorías como *modernización* y *burocracia*, que terminan por significar cualquier cosa menos lo que realmente representan. En nuestra opinión, existe una diferencia marcada entre *gestión pública* y *gerencia pública*, en el sentido de que la primera enfatiza a todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), mientras que la segunda se encuentra referida a una etapa de la dirección y la toma de decisiones, por lo que se encuentra más vinculada a la función que realiza la dirección.

³⁸ Pffifner, John. *Public Administration*. Nueva York, The Ronald Press, 1946, p. 28.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Guerrero, Omar. “El ‘*Management*’ Público: una Torre de Babel”. *Op. cit.* pp. 14-15.

El origen primogénito de la gestión pública es el management. Para Paramés (1971) la voz management tiene los siguientes significados: 1) la gestión administrativa; 2) los problemas técnicos modernos; 3) la investigación aplicada en función de los objetivos de la organización; 4) la promoción comercial e investigación de mercados; 5) la gestión financiera; 6) la administración de personal; y 7) las técnicas de actuación.⁴¹ El management se presenta como un término equívoco que encierra acepciones dispares y no pocas doctrinas contradictorias. Su especificidad científica procede de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficiencia y eficacia. Pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, las cuales se caracterizan por su valor instrumental, técnico y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad.⁴²

La versión más actual del public management alude a tres significados: 1) como Dirección Pública; 2) Gerencia Pública; y 3) Gestión Pública.⁴³ En su primera acepción, en la Dirección Pública algunos autores como Carlos Juan Bonnin (1808)⁴⁴ y Dwight Waldo (1964)⁴⁵ habían utilizado el management vinculado a la dirección. Para Laufer y Burlaud (1989) la Dirección Pública es una disciplina nueva. Como es frecuente en el terreno de la gestión, el triunfo de las prácticas precede a la coherencia de las concepciones. Estos autores utilizan el término “management” en lugar del concepto de gestión, porque se ciñe más específicamente a las técnicas desarrolladas por la empresa.

Más para poner orden en los hechos hay que poner orden en las palabras y, por lo tanto, dar cuenta del carácter contradictorio de la expresión “management public”, que asocia, incluso enfrenta, algo que normalmente está separado: el sector

⁴¹Paramés Montenegro, Carlos. *En Torno al Management*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1971, p. 26.

⁴²Echevarría, Koldo y Mendoza, Xavier. *Op. cit.*, p. 18.

⁴³Para profundizar más en el uso del *management* como dirección pública y gerencia pública, sugiero revisar el artículo citado de Omar Guerrero. “El ‘Management’ Público: una Torre de Babel”. *Op. cit.* y su reciente obra: *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

⁴⁴Bonnin decía el gobierno significaba “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”. *Ibid.*, p. 24.

⁴⁵Waldo afirma que “(1) Administración es la organización y dirección (*management*) de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno. (2) Administración pública es el arte y la ciencia de la dirección (*management*) aplicada a los asuntos del Estado”. *Ibid.*, p. 25.

público y el sector privado. Estudiar la Dirección Pública es plantearse al mismo tiempo el problema del sector público y el de la definición del “management”.⁴⁶

En ese sentido, la Dirección Pública afecta tanto a los gestores del sector privado como a los del sector público, tanto a la comprensión de la gestión como a los del sector público, tanto a la enseñanza de la gestión como a las Ciencias Administrativas, y tanto a los actuantes en la acción social como a los analistas de los fenómenos sociales: a los sociólogos de las organizaciones, de la comunicación, también a los especialistas de las Ciencias Políticas. Por tanto, la Dirección Pública se sitúa, en un cruce de lenguajes y tradiciones heterogéneas: Dirección y Ciencias de la Organización, de un lado, Ciencias Administrativas y Ciencias Políticas, de otro.⁴⁷ Cabe señalar que el uso de la noción Dirección Pública es uno de los menos utilizados dentro del campo del management, aunque existen autores que lo han utilizado.

En su segunda acepción, la Gerencia Pública como management tiene como objetivo primordial brindar un campo altamente innovativo de formación profesional para el servidor público que ocupa los altos mandos. El gerente público se caracteriza por la capacidad de análisis, la aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales.⁴⁸ En este contexto, se ha tratado de diferenciar a la administración pública de la gerencia pública. Guerrero (1999) señala que se trata de imponer la idea de que son dos pares contrapuestos, de una dicotomía insalvable que separa a la “tradicional”, “weberiana” y “burocrática” administración pública, por un nuevo paradigma gerencial “ágil”, “eficiente”, y “moderno” que se bautizo como gerencia pública.⁴⁹

⁴⁶ Laufer, Romain y Burlaud, Alain. *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administración Públicas, 1989, p. 17.

⁴⁷ *Ibid*, p. 20. “La expresión ‘public management’ es contradictoria en sus términos, ya que ‘management’ procede del sector privado y ‘public’ lo hace del Sector Público. Esta contradicción se observa en la actitud de todos los empleados del Estado, que se manifiesta ampliamente ambivalentes al respecto”.

⁴⁸ En esta investigación no habremos de profundizar en el uso del término gerencia pública, debido a que existen diferentes autores que la han explorado. Sin embargo, más adelante se analiza para diferenciarla de la gestión pública.

⁴⁹ Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 10.

La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y eficaces las organizaciones públicas. El término Gerencia Pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban, tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos.⁵⁰

Por su parte, en su tercera acepción el management como Gestión Pública, contribuyeron autores como Alejandro Oliván,⁵¹ Michel Messenet,⁵² Octave Gelinier,⁵³ Heller,⁵⁴ Les Metcalfe y Sue Richards,⁵⁵ así como Paramés⁵⁶ que utilizaron la voz gestión pública, por considerarla más adecuada para referirse al management. Por ejemplo, para Arrellano (1995) la gestión pública tiene nuevas propuestas que pretenden ser el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico de la arcaica “administración pública”. Como lo había señalado Wildavsky:

Sustituyendo una palabra, digamos ‘administración’ por ‘gestión’, el viejo mundo de la administración pública va a ser revivido bajo la rúbrica de la ‘gestión pública’.⁵⁷

Así, se utiliza el término gestión pública para referirse al public management, aunque señala que se ha constatado que el esquema institucional tradicional sobre el

⁵⁰ Olías de Lima Gete, Blanca (coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 3.

⁵¹ Omar Guerrero señala que Oliván expresó en 1843 que la administración era el cuidado de la cosa pública, una “gestión de responsabilidad”. Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Op. cit. pp. 28-29.

⁵² Este autor escribió la obra “*La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia*”. *Ibid*, p. 29.

⁵³ Gelinier prologo el libro de Henri Fayol usando el término *management public* para referir una técnica que refleja con nitidez tiempos emergentes y, particularmente, “la innovación y la anticipación”, así como la aptitud para “gerenciar (*gérer*) el cambio”. *Ibid*. p. 30.

⁵⁴ Heller escribió la obra *El Manager Desnudo*, donde sostiene la superioridad del *manager* privado sobre el funcionario público, emana de la ascendencia del mundo empresarial. *Ibidem*.

⁵⁵ Estos autores sostienen que el *management* público como proceso extra-organizativo ha desplazado a la visión intra-organizativa, cuya hechura se le acredita a Max Weber. *Ibid*, p. 31.

⁵⁶ Paramés sostiene que “la gestión es algo que apunta en exclusiva al funcionamiento y tiene en nuestro idioma un matiz de actividad secundaria y subordinada”. *Ibid*, p. 29.

⁵⁷ Arrellano Gault, David. “Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995. El autor cita a Wildavsky y traduce el *management* en *gestión*. La gestión pública en los Estados Unidos es abordada por Arrellano en tres ámbitos: 1) la elección pública (*public choice*); 2) la “mejor práctica de investigación” –reinención del gobierno y paradigma posburocrático y 3) la desregulación y revitalización del sector público.

que actúa la administración pública conduce a la ineficiencia, sin importar qué tan bien diseñado está el sistema burocrático.⁵⁸ Identifica cinco dilemas que no han sido resueltos por la gestión pública: 1) rendición de cuentas o innovación; 2) participación o decisión técnica; 3) equidad o mercado; 4) resolver problemas o administrar programas; y 5) liderazgo o institucionalidad.

En suma, para realizar una diferencia más contundente entre los términos administración pública, gerencia pública y gestión pública; Dwight Waldo (1964) ha dicho que la voz administración pública se refiere a dos aspectos básicos: a la actividad organizada del Estado (objeto de estudio) y a la ciencia que estudia dicha actividad (estudio del objeto).⁵⁹ “La administración pública, además de ser un fenómeno universal en la cultura occidental, es una palabra igualmente planetaria”.⁶⁰

En nuestra opinión, desde el punto de vista teórico, la Gestión Pública representa una “orientación” o “campo de interés” que bajo un mismo objeto incluye una diversidad de investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico.

Por todo ello, la diferencia con la gerencia pública, nos parece se refiere a que ésta se encuentra relacionada con la dirección operativa de las dependencias gubernamentales. En su sentido original, la gerencia es el órgano específico de la empresa, cuyo principio vital que determina su naturaleza es la realización económica.⁶¹ Su principal función es dirigir un negocio, para obtener una realización económica debe haber una empresa.

⁵⁸ Arrellano Gault, David. “De la administración pública a la gestión pública: cinco dilemas”. *Revista Conmemorativa del Colegio*. 25 Aniversario. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.

⁵⁹ Waldo, Dwight. *Estudio de la Administración Pública*. Madrid, Aguilar, 1964.

⁶⁰ Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Op. cit., p. 40.

⁶¹ Drucker, Peter. *La Gerencia de Empresas*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1978, p. 18. (Título original: *The Practice of Management*, 1954).

La segunda función de la gerencia es, por lo tanto, convertir los recursos humanos y materiales en una empresa productiva. Es decir, ésta es la función de dirigir a los gerentes. Aunque debe considerarse que los principios de la gerencia privada no son necesariamente aplicables en su totalidad y en cualquier momento a la gerencia pública.

Significa en primer lugar que la habilidad, la competencia y la experiencia de la gerencia no pueden, como tales, transferirse y aplicarse a la organización y al gobierno de otras instituciones. En particular, el éxito de un hombre en la gerencia no lleva en sí misma la promesa –ni que hablar de la garantía– de que tendría éxito en el gobierno. Una carrera en la gerencia no es de por sí una preparación para funciones políticas importantes o para dirigir las Fuerzas Armadas, la Iglesia o una universidad. (...) Lo que para el gerente es el punto principal, para el político es necesariamente un factor entre muchos.⁶²

Para Drucker (1954) la función final de la gerencia es dirigir a los trabajadores y al trabajo. La gerencia es la única que puede satisfacer tales necesidades, por lo que la gerencia es el “órgano animador de la empresa”. Por lo tanto, las tres tareas de la gerencia son: la dirección del negocio, la dirección de los gerentes y la dirección del trabajador, se pueden analizar, estudiar y valorar separadamente, sin embargo, cualquier decisión de la gerencia afecta a sus tres tareas y deben tomarse en cuenta las tres funciones.⁶³

Como podrá inferirse, el vocablo gerencia deriva de la voz latina *genère*, que significa dirigir, mandar, debido a que constituye la capacidad de ordenar.⁶⁴ El concepto de gerencia pública se sitúa en el nivel directivo, aunque en su etapa operativa y se encuentra en las atribuciones de liderazgo, capacidad y creatividad del tomador de decisiones en un contexto de amplia complejidad e incertidumbre.

Cabe señalar que el management se ha diversificado en multitud de corrientes de pensamiento que parten de premisas diferentes sobre el comportamiento humano y la

⁶² *Ibid.*, pp. 20-21.

⁶³ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 25.

naturaleza de las organizaciones y a menudo resulta en interpretaciones contradictorias de los valores centrales de racionalidad económica que caracterizan su aproximación científica.

Frente a las pretensiones de universalidad y generalidad de sus precursores, el management se presenta en nuestros días como una disciplina fragmentada que ofrece una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos y de la situación concreta a la que se quieran aplicar.⁶⁵

Por su parte, el vocablo gestión pública ha tenido un empleo intenso en Francia desde tiempo atrás, fundamentalmente para referir a la puesta en práctica de los métodos y técnicas en el interior de la organización, así como para resolver los problemas que el exterior impone. Sin embargo, desde los década de 1970, gestión pública comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona del nuevo management público.⁶⁶ En España, por ejemplo, existe una corriente muy amplia de investigadores que se inclinan más por este vocablo, que por el de Gerencia Pública, debido a que se considera una palabra más adecuada a la formación Iberoamericana.

1.4 CONCEPTO DE GESTIÓN PÚBLICA

Un primer acercamiento a la gestión pública es intentar definirla para distinguirla de otras categorías propias de la administración pública. La gestión pública proviene de la palabra latina *gestio-onem*, por lo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. En español, el vocablo gestión ha sido usado generalmente como sinónimo de administración.⁶⁷ “Gestionar significa conducir los asuntos de alguien y, también,

⁶⁵Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier. *Op. cit.* p. 17.

⁶⁶Guerrero, Omar. “El ‘Management’ Público: una Torre de Babel”. *Op. cit.* p. 29.

⁶⁷*Ibid.*, p. 28.

ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización. Ambos significados se podrían aplicar al concepto de administración: administrar los asuntos de un tercero y administrar el buen funcionamiento de una organización”.⁶⁸ Para Brugué y Subirats (1996) administrar significa mandar sobre una estructura organizativa jerarquizada, mientras “que gestionar significa influir sobre un sistema complejo que deja atrás la forma piramidal de las jerarquías tradicionales para transformarse en una red compuesta por actores y organizaciones múltiples”.⁶⁹

La voz gestión pública se encuentra precedido de otros conceptos que le dan su origen: el public management y la gerencia pública. Incluso, para algunos estudiosos se puede usar indistintamente la palabra Gerencia Pública y Gestión Pública.⁷⁰ Se ha llegado al extremo de quienes sostienen que es más deseable el uso del término gerencia, debido a que es más flexible y ágil que el de administración.⁷¹ Para distinguir entre “administración pública” y “gestión pública”, dada la confusión existente entre ambos conceptos es indispensable clarificar las distinciones entre prácticas concretas y formulaciones teóricas. En el contexto académico de los Estados Unidos existe una clara distinción entre “public administration” y “public management”, como vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción administrativa.⁷²

En este contexto, para Ospina (1993), la administración pública connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientado hacia el statu quo. Esta concepción de la administración como disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales, es una de las percepciones más comunes que se

⁶⁸Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.). *Op. cit.* p.11.

⁶⁹*Ibid.*, pp. 12-13. Para estos autores el paso de administrar al gestor refleja el cambio más profundo desde la administración pública tradicional hasta la llamada Nueva Gestión Pública.

⁷⁰Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio Introductorio”. Barry, Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.

⁷¹Guerrero, Omar. “El ‘Management’ Público: una Torre de Babel”. *Op. cit.* El autor señala que en un seminario en Chile, un conferencista sugería el cambio de la voz *gerencia* por el de *administración*.

⁷²Ospina Bozzi, Sonia M. “Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: hacia la Profesionalización de la Gestión Pública”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol II. No. 1, enero-junio, 1993, p. 39.

presentan para atacarla, aunque habría que decir que no se presentan los argumentos concretos para su detrimento.

Mientras que la gestión pública connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Según Ospina (1993) ésta es una concepción más integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.

Propongo utilizar el término gestión pública para referirnos a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas.⁷³

Por su parte, Metcalfe (1999) sostiene que debe diferenciarse a la gestión y al control, ya que se utilizan como sinónimos. Una diferencia clave es que administrar no es controlar. Cuando se necesitan respuestas no rutinarias es cuando el control resulta inoperante y entran en el juego las características de la gestión: ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos.

La gestión es una categoría intermedia. Supone la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control, y cuando los procesos ecológicos espontáneos producen resultados poco satisfactorios. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. No es la promulgación de un programa preconcebido ni la aplicación de normas. La gestión es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las políticas requieren una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones. Por eso mismo es difícil, ya que requiere una acción común en presencia de intereses organizados diferentes y quizá opuestos.⁷⁴

⁷³*Ibidem*. “En contraste, al hablar de administración pública me refiero al conjunto de teorías y conceptos que se derivan de la larga tradición de reflexión intelectual basada en las disciplinas académicas y a la profesión de quienes están involucrados en problemas de gestión del sector público”.

⁷⁴Metcalfe, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. En Losada I Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 54.

Posteriormente, Metcalfe sugiere una definición de gestión pública que nos parece muy oportuna y clara:

(...) Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de las personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. (...) La gestión pública suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional. La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública.⁷⁵

En ese sentido, Bozeman (1993) señala que en los últimos años, el término gestión pública se ha presentado como antagónico, sustituto o sinónimo de administración pública. Pero han surgido ciertos temas específicos, artículos, libros e investigaciones que nos dicen qué es nuevo y diferente en la gestión pública.

La investigación de la gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizacionales (no en las relaciones intraorganizacionales) y en la intersección de las políticas y la gestión públicas.⁷⁶

La gestión pública se ha intentado definir de muy diversas maneras. Uno de estos intentos recientes la concibe como un “conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico-político”.⁷⁷ Siendo considerada gestión debido a que involucra a un “conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas” y pública “por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve”.⁷⁸ El entorno jurídico-político en el que se desenvuelve supone ciertas restricciones respecto del sector privado pero también un conjunto de recursos propios y singulares para crear valor público.

⁷⁵ *Ibid*, p. 54. Sobresaltado mío.

⁷⁶ Bozeman, Barry. *La Gestión Pública y su Situación Actual*. Op. cit. p. 7.

⁷⁷ Albi, E., González-Páramo, J.M. y López Casanovas, G. *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*. Barcelona, Ariel, 1997, pp. 20-21.

⁷⁸ *Ibid*, p. 21.

Perry y Kramer (1983) dejan claro que no suscriben aquella máxima tradicional en la que habían sido educados “public administration is different” (la administración pública es diferente). Sin embargo, identifican peligros en la aproximación contraria “management is generic” (la gestión es genérica) y, más específicamente, en la tendencia a someter la administración pública a los problemas, las prácticas y los valores del mundo empresarial.⁷⁹

Creemos que el término “gestión pública” representa una nueva aproximación que ha crecido de forma natural a partir de la debilidad de otras filosofías educativas dominantes. La gestión pública es una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico.⁸⁰

Por su parte, Uvalle (1998) sostiene que la gestión pública no es en sí una teoría del gobierno, aunque realiza aportaciones a su funcionamiento y operación cotidiano. Su ventaja reside en la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes.⁸¹

En este caso, gestión pública significa conducir, controlar, manipular, realizar. Pero como categoría de análisis referida a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comunidad. Por tanto, la gestión pública se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública. Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar. Se vincula con los cambios institucionales que las sociedades viven, como las reformas, las reinversiones, las reconversiones y las re-estructuraciones.⁸²

De este modo, la gestión pública orientada al núcleo de las políticas de gobierno debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que

⁷⁹Gunn, Lewis. *Op. cit.* p. 45.

⁸⁰Perry y Kraemer. *Op. cit.* p. XI.

⁸¹Uvalle Berrones, Ricardo. “El carácter Multifacético de la Gestión Pública”. *Revista IAPEM*, México, Instituto de Administración Pública en el Estado de México, No. 37, enero-marzo 1998, p. 19.

⁸²*Ibid*, p. 17.

las decisiones y las acciones de gobierno tengan no sólo la lógica argumentativa, sino la consistencia en el momento de su implementación.⁸³ Otro autor señala que es necesario delimitar su contenido:

pero limitaríamos el concepto de gestión pública al universo de las organizaciones públicas y excepcionalmente algunas privadas que por su naturaleza o situación particular de vinculación a la sociedad y a la opinión de esta (accountability), pudieran considerarse cercanas a la gestión pública.⁸⁴

La categoría gestión pública tiene diferentes acepciones.⁸⁵ Se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. El gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público, en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y la democratización del poder. Por último, la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial da lugar a una nueva configuración del Estado.

la gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para proporcionar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su pervivencia óptima.⁸⁶

⁸³ *Ibid*, p. 21. “No hay lugar pues, para minimizar la gestión pública con los valores del gerencialismo privado, dado que su contexto tiene horizontes públicos de gran envergadura y de complejidad incuestionable. Un reto fundamental de la gestión pública es saber conjugar con acierto los valores de la democracia y la eficiencia”.

⁸⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 129.

⁸⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, Instituto de Administración Pública en el Estado de México, 1997, pp. 51-52.

⁸⁶ *Ibid*, p. 52.

La acción del gestor público siempre trasciende sus fronteras internas para alcanzar otras organizaciones públicas y privadas en redes que pueden generar su servicio. Si se ha definido al management como el arte de conseguir que las cosas se hagan a través de otros, el management público implica conseguir las cosas mediante otras organizaciones públicas.

La gestión pública, el management público en su caso, implica, entonces, tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, trayectoria que va desde la declaración hasta la ejecución de las políticas públicas. Y esta acción implica siempre trabajar en redes sectoriales e intersectoriales, con otras organizaciones públicas y privadas.⁸⁷

El concepto de gestión pública hace referencia al Estado como un sistema construido por la sociedad para producir servicios bajo el criterio del interés público. En su construcción están presentes valores sociales que superan al interés específico de sectores o grupos aislados. En este marco, la gestión pública no es sólo el producto final, el servicio público o la prestación. Con la gestión de los organismos públicos se produce igualdad, justicia, equidad y solidaridad. Esta presencia de valores le dan el carácter público a la gestión de las instituciones gubernamentales.⁸⁸

Por otra parte, para la Organización de las Naciones Unidas la gestión pública se podía mejorar mediante los servicios de la Organización y Métodos (O y M). En un documento de 1980, señala que para una buena gestión pública se requiere: 1) la sistematización de toda la estructura de los servicios públicos; 2) el establecimiento de unas organizaciones viables y eficaces; 3) la asignación de recursos financieros y humanos adecuados; 4) la formación y la capacitación del personal; y 5) la coordinación de las operaciones de la administración pública, que están cada vez más diferenciadas y fragmentadas.⁸⁹

⁸⁷ Álvarez Madrid, José. "La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: una Referencia al Caso Chileno". *Reforma y Democracia*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 6, julio de 1996, p. 168.

⁸⁸ Etkin, Jorge. *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*. Buenos Aires, Prentice Hall, 2000, p. 323.

⁸⁹ Organizaciones de las Naciones Unidas. *Manual de Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública*. Nueva York, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, 1980, p. 5.

Otra definición de gestión pública señala que es una idea referida sobre todo a la organización. De ella se desprende una actividad interna de índole económica, ética y técnica, antes de manifestarse como la respuesta gubernamental a demandas sociales o procesos administrativos internos. La gestión pública, en tal sentido, es equiparable a la función pública.⁹⁰

En suma, una vez revisado las diversas interpretaciones en torno a la definición del objeto de estudio, sugiero dos acepciones: como campo de estudio en el nivel teórico (Gestión Pública); y como actividad en el terreno práctico (gestión pública), en los términos siguientes:

1. La Gestión Pública es el campo de estudio que representa una “orientación” de un mismo objeto de estudio: la Administración Pública. No es una ciencia debido a que no tiene objeto de estudio propio o que le sea exclusivo, por lo tanto, tiene un incipiente desarrollo en su campo de estudio. No obstante, es un conjunto de investigaciones basadas en estudios de casos y con predominancia empírica, aplicable e institucional.
2. La gestión pública es la parte más dinámica de la administración pública, que se define como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales.

En estas propuestas de definición mínimas se destaca la naturaleza dinámica y aplicativa de la gestión pública; su marcada intención de alcanzar el interés público como elemento central para recuperar el carácter “público” de la propia gestión; que forma parte del objeto de estudio de la Administración Pública. Por ello, no tiene objeto propio y por lo tanto, no es una ciencia, sino en realidad se trata de una orientación del estudio del objeto.

⁹⁰ Anaya Cadena, Vicente (coord.) *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997, p. 189.

1.5 CONCEPTO DE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Un segundo momento en la interpretación de la gestión pública, es definir a la llamada Nueva Gestión Pública (New Public Management) a través de sus autores más representativos. Una primera corriente la define en términos instrumentales y en función de los países que han implementado sus políticas. Barzelay (2001) señala que el término Nueva Gestión Pública expresa la idea del caudal acumulado de decisiones sobre políticas a seguir en los pasados veinte años ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la decisión del sector estatal en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte.⁹¹

La nueva gestión pública (New Public Management) es una fórmula sintética utilizada regularmente por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública que tomaron delantera durante las dos últimas décadas, especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.⁹²

Una segunda corriente define a la Nueva Gestión Pública en términos teóricos y conceptuales. Para Olías de Lima (2001) puede definirse a la Nueva Gestión Pública como “el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano”.⁹³ Al respecto, Hughes (1994) defiende a la Nueva Gestión Pública frente al modelo tradicional de administración pública y señala que en el futuro, el sector público será inevitablemente gerencial, tanto en la práctica como en la teoría. Sostiene que la gestión pública no debe significar la adopción acrítica y generalizada de las prácticas del sector privado, lo que significa que debe desarrollarse una gestión pública específica. Este desarrollo ha de considerar las diferencias entre los dos sectores, pero debe reconocer que el trabajo de los funcionarios públicos ha de ser más gerencial que administrativo.⁹⁴

⁹¹ Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 16.

⁹² *Ibid.*, p. 9.

⁹³ Olías de Lima, Blanca. *Op. cit.*, p. XI.

⁹⁴ Hughes, Owen. *Op. cit.* p. 103.

El advenimiento de la nueva gestión pública –o del gerencialismo– marca alguna diferencia básica respecto a las reformas administrativas anteriores. La nueva gestión pública es mucho más clara respecto a la teoría y los programas de actuación que los desafortunados intentos anteriores de recortar los costes. En vez de ser una especialización técnica dentro de la administración pública, como fue la vieja gestión pública, la nueva gestión pública (NGP) apunta hacia la sustitución del modelo tradicional. En vez de intentar reformar el sector público, la nueva gestión pública representa una transformación del sector y de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.⁹⁵

Por su parte, Hood (1994) afirma que las explicaciones sobre el desarrollo de la administración pública recibieron una sacudida cuando muchos países de la OCDE empezaron a moverse hacia lo que llegó a conocerse como la “Nueva Gestión Pública”. La terminología Nueva Gestión Pública se acuñó para etiquetar un cambio en los estilos de gestión pública. Se intentaba que fuera un término común en el lenguaje particular con el que los consultores definían las reformas del sector público en cada país (como el “Projet de Service” de Francia, el “Next Steps” de Gran Bretaña o el “Public Service 2000” de Canadá) y subrayar sus rasgos compartidos. Se pueden establecer analogías con los términos “nueva política” o “nueva derecha” y “nuevo Estado industrial”, que fueron inventados por razones similares.⁹⁶

El modelo de la Nueva Gestión Pública golpea ostensiblemente en el núcleo de las dos doctrinas básicas de la Administración Pública Progresiva (...) Una de sus proposiciones es la disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el sector público, con el fin de reducir la evitable ineficiencia del sector público. La nueva doctrina establece que los métodos de funcionamiento del sector público deben ser cambiados, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo el acento en los resultados.⁹⁷

⁹⁵ *Ibid.*, p. 111.

⁹⁶ Hood, Christopher “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradojas y Péndulos”. Bruge, Quim y Subirats, Joan (comp.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, p. 473.

⁹⁷ *Ibidem.*

El término Nueva Gestión Pública ha comenzado a utilizarse para englobar un conjunto de políticas que provienen de la gestión privada y que basan su premisa en la búsqueda de la eficiencia, eficacia, economía y la ética. En suma, la Nueva Gestión Pública no trata de reforma a la administración pública, sino de una transformación de manera radical, particularmente en países anglosajones. En los demás países, las políticas de Nueva Gestión Pública han sido implementadas de manera parcial y marginal.

1.6 GESTIÓN PÚBLICA SEGÚN ALLISON

Una de las mejores aproximaciones a la gestión pública es la que realiza Allison (1983). Afirma que las categorías básicas que prevalecen en los análisis de gestión pública —estratégica, gestión de personal, gestión financiera y de control— se derivan, en su mayoría de un contexto de negocios en los que ejecutivos gestionan las jerarquías. No está claro cómo se ajustan estos conceptos a los problemas a que se enfrentan los gestores públicos. Además de que no existen datos claros sobre lo que hacen los gestores públicos. En cambio, la bibliografía académica consiste enteramente en especulaciones unidas a fragmentos y los miles de casos apenas comienzan a emprender la investigación desde la perspectiva del gestor público.⁹⁸

Por lo anterior, Allison propone que la gestión pública cumple tres funciones: 1) la gestión estratégica (establecer objetivos y prioridades y diseñar planes operativos para alcanzarlos); 2) la gestión de los componentes internos (organizar, gestionar los recursos humanos y financieros y controlar los resultados obtenidos); y 3) la gestión de los componentes externos (tratar con las unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos).⁹⁹

⁹⁸ Allison, Graham T. “¿La Gestión Pública y la Privada: son Fundamentalmente Similares en Todos los Aspectos Menos Importantes?”. Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (comps.) *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 750. Allison dice: “Mi compañero en este panel Dwiht Waldo explicará porqué el campo de la administración pública ha producido tan pocos datos acerca de la gestión pública. Pero la pobreza de datos sobre los fenómenos detiene la investigación empírica y sistemática de las semejanzas y diferencias que hay entre las gestiones pública y privada, abandonado el campo a una mezcla de reflexiones sobre experiencia personal y simple especulación”.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 752.

Para Brugué y Subirats (1996) es notorio que las actividades recogidas por Allison como características de la gestión pública están ausentes en la administración pública tradicional.¹⁰⁰ En este modelo no se encuentran planteamientos estratégicos: los objetivos y las prioridades parecen supuestos de trabajo, de ellos se ocupan los políticos y consecuentemente, no tienen nada que ver con el ámbito de la administración. La gestión de los componentes internos es también raquítica, ya que se limita a la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos: no existe gestión financiera sino normas presupuestarias, no existe diseño organizativo sino un organigrama que se impone. Finalmente, la dicotomía política-administración también deja sin sentido la gestión de los componentes externos: la coordinación nunca se consigue y el trato con el exterior es un problema ajeno a la administración.

Tal como nos recuerda Allison, la nueva perspectiva de la gestión pública tiene como objetivo recuperar unos ámbitos de actuación que el procedimentalismo weberiano y la especialización wilsoniana habían marginado. La administración es, en definitiva un acto mecánico. La gestión, en cambio, es un gesto complejo, un lenguaje que nos aleja de la estricta causalidad y nos acerca al mundo de la política, de la definición de objetivos, de la autonomía para decidir cursos de acción, de la libertad para resolver problemas, de la oportunidad para escoger entre alternativas y de la necesidad de mantenernos atentos a lo que sucede en el exterior.¹⁰¹

De acuerdo a Hughes (1994) el modelo de Allison contempla los puntos principales de la gestión pública, especialmente a partir de la división en sus tres funciones preponderantes.¹⁰² Para este autor delimitar las funciones generales de la gestión no significa necesariamente que la gestión sea genérica —una crítica frecuentemente hecha a la gestión pública— o que no existan diferencias entre la gestión pública y la privada. Más bien significa que hay ciertas funciones que caracterizan una función gerencial general. Si las tareas de la gestión pública son diferentes de las tareas de la gestión privada, todavía es un tema de discusión.

¹⁰⁰Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.). *Op. cit.* p.14.

¹⁰¹*Ibidem.*

¹⁰²Hughes, Owen. *Op. cit.* p. 108.

Quizás sólo haya una forma de gestión que se desarrolla en contextos y con condicionantes diferentes. El sector público representa un ámbito específico, pero quizás los métodos necesiten diferir sólo en la medida que los contextos difieran. Quizás el sector público es tan diferente que necesite sus propias teorías y métodos, distintos de la gestión privada o de la función de gestión general de Allison. Sea como sea, la lista de Allison encaja en el modelo gerencial, ya que todos sus puntos son actividades que hoy en día los gerentes públicos llevan a cabo en el curso de su trabajo.¹⁰³

Entonces, Allison resume sus planteamientos en los siguientes términos: “Llego a la conclusión de que las gestiones públicas y privada son por lo menos tan diferentes como similares, y que las diferencias son más importantes que las semejanzas”.¹⁰⁴ Además, plantea dos ideas centrales que tienen vigencia en la actual gestión pública:

1. Primero, la exigencia de desempeño en el gobierno y la eficacia en el gobierno es a la vez verdadera y justa. También es correcta la idea de que el desempeño del gobierno es inferior al de la empresa privada. Pero es errónea la idea de que existe un corpus importante de prácticas y capacidades de la gestión privada que se puede transferir directamente a las tareas de la gestión pública de forma que produjera mejoras significativas.
2. Segundo, se puede mejorar sustancialmente, en grado notable, el desempeño en muchos puestos de la gestión pública. Sin embargo, esa mejora no se deberá a haber traído en masa habilidades y conceptos específicos de la gestión privada. La lección más provechosa que puede dar la gestión privada a la pública es la perspectiva de lograr una mejora considerable mediante el reconocimiento y la conciencia de la función de la gestión pública.

En suma, Gunn (1996) coincide con Allison (1983) quien rechaza la distinción entre política y administración como “una simplificación que permite colocar los asuntos valorativos de la política a un lado (...) y centrarnos en el problema más limitado sobre

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ Allison, Graham T. *Op. cit.* pp. 774-775.

como ejercer las tareas eficientemente”. El proceso de gestión, argumenta, afectará al proceso político y a los resultados obtenidos. Podría añadir que lo contrario también es posible: que los resultados de la gestión (por ejemplo una mayor eficiencia) dependen en gran medida del proceso político y de las políticas que este proceso genere.¹⁰⁵

1.7 SPECTRUM DE LA GESTIÓN PÚBLICA SEGÚN GUNN

Gunn (1996) presenta una de las mejores interpretaciones en torno a la gestión pública. Señala que la gestión pública tiene dos dimensiones: la normativa y la instrumental.¹⁰⁶ En primer lugar, la orientación normativa de la gestión pública parece incorporar una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad, o bien, por valores como la equidad, consistencia o igualdad. Temas y valores que son más relevantes en el sector público que en el ámbito privado o empresarial.

En segundo lugar, la orientación instrumental incorpora su acepción más genérica. En esta perspectiva la gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible; a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado, o de técnicas gerenciales adecuadas para controlar los recursos organizativos, financieros, humanos, materiales e informáticos, entre otros.

Para Gunn existe un spectrum de la gestión pública a lo largo del cual se sitúan distintas posiciones: entre un extremo donde la administración pública es única y específica y otro donde la gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial. El cuadro siguiente muestra sus principales argumentos:

¹⁰⁵Gunn, Lewis. *Op. cit.* p. 54.

¹⁰⁶*Ibid.* p. 43.

Cuadro No. 1.1

Spectrum de la gestión pública según Gunn

Características	Características
a) La administración pública es única	Existe una abundante literatura dedicada a reflejar las diferencias entre la administración pública y la gestión empresarial. Se defiende que la administración pública es única y específica.
b) La gestión pública y la empresarial se parecen, aunque en aspectos poco importantes.	Posición de G.T. Allison en su artículo de 1979, donde sostiene la tesis: “la gestión pública y la privada son, al menos, tan diferentes como similares y las diferencias son más importantes que las similitudes”.
c) La gestión pública representa un paradigma integrador.	Posición de Perry y Kraemer en el sentido de que existe una convergencia entre la gestión pública y la privada. Para estos autores la gestión pública es un nuevo paradigma integrador, mezclando las orientaciones normativa e instrumental.
d) Existe convergencia entre la gestión pública y la empresarial.	La tesis de convergencia afirma que existe un <i>continuum</i> de tipos de organización y menos una simple polarización entre lo público y lo privado. El contraste entre el modelo de administración pública y la gestión empresarial tiende a desaparecer.
e) La gestión pública es un término genérico.	Los defensores de la gestión genérica no representan una posición fija y, en principio, pueden desplegar sus argumentos tanto desde la posición que considera la necesidad de adaptar la gestión pública a la privada como desde la contraria.
f) La gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial.	Los que defienden el traspaso rápido y comprehensivo posible de prácticas y valores empresariales al ámbito público, no está explícitamente redactada.

Fuente: Elaboración propia en base a: Gunn, Lewis. “Perspectivas en Gestión Pública”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 44.

Gunn coincide con Allison (1983) en el rechazo de la distinción entre política y administración. Afirma que: “no debemos olvidar lo que continúa siendo relevante en la vieja tradición de la administración pública, ya que sus principios permanecen importantes en varios aspectos: aspectos que nos muestran la gestión dentro del sector público como algo necesariamente diferente de la gestión en el mundo de los negocios”.¹⁰⁷

Gunn concluye que la gestión pública se configura como un híbrido que incorpora elementos del mundo empresarial, de las aproximaciones más tradicionales a la administración pública, del análisis de las políticas públicas y de la propia ciencia política.¹⁰⁸ Por lo que no puede afirmarse que exista una sola interpretación de la gestión pública, sino que ésta tiene un carácter multifacético, diverso y requiere de un mayor análisis teórico como categoría.

1.8 ENFOQUES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La investigación de la gestión pública, como término que sirve para describir el estudio y la práctica de hacer que funcione un gobierno, se ha convertido en refugio de toda clase de pícaros, nos dice Kettl (1993).¹⁰⁹ Hay algunos que encuentran la gestión pública mucho más atractiva que el estudio tradicional de la administración pública. Hay analistas que ven en la investigación de la gestión pública un enfoque más positivo que el producido por el estudio de las aplicaciones. Existen teóricos de la organización que encuentran atractiva la búsqueda de soluciones prácticas al problema de la administración pública. Hay quienes han emigrado al estudio de los fenómenos del sector público, llegando de las escuelas de comercio; algunos otros buscan soluciones a problemas que el análisis de las decisiones ha dejado sin respuesta, y muy pocos buscan teorías generalizables a partir de su experiencia práctica.

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 54.

¹⁰⁸ Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.). *Op. cit.* p.18.

¹⁰⁹ Kettl, Donald F. “En Busca de Claves de la Gestión Pública: Diferentes Modos de Cortar una Cebolla”. Bozeman, Barry (coordinador) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 100.

Aunque existen diversas interpretaciones, para Bozeman (1998) la gestión pública como campo de estudio y enseñanza educativa parece haber surgido a finales de los años de 1970 y comienzo de 1980 en dos instituciones muy distintas: las escuelas de políticas públicas (el enfoque P) y las escuelas comerciales (el enfoque B). Mientras que el enfoque P, enfatiza el estudio del management como complementario del estudio de las políticas públicas, al que se le traduce en español gestión pública. Por su parte, el enfoque B, el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, no establece una distinción entre las esferas públicas y privadas, este enfoque corresponde a la denominada gerencia pública.¹¹⁰ Para una mejor comprensión de estas ideas, puede verse el cuadro No. 1.2.

Cuadro No. 1.2
Diferentes enfoques de la gestión pública

Enfoque	Descripción	Denominación
Enfoque P	Producto de las escuelas de Políticas Públicas y de la Asociación para el Análisis y la Gestión de Políticas (literatura que se publica en el <i>Journal of Policy Analysis and Management</i>).	Gestión Pública
Enfoque B	Proviene de la administración de empresas y del esfuerzo de la Sociedad Americana para la Administración Pública (literatura publicada en la <i>Academy of Management Review</i> , <i>Public Administration</i> , <i>Research and Theory</i> y <i>Public Administration Review</i>).	Gerencia Pública

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Enrique Cabrero, Op. cit. p. 24.

La idea principal es que hay dos gestiones públicas rivales: la versión de la escuela de políticas públicas y la versión de la escuela comercial. A finales de los años de 1970, surgieron casi al mismo tiempo dos enfoques considerablemente distintos de la gestión pública; uno de ellos provenía de la orientación de la escuela de políticas públicas (el enfoque P), mientras que el otro influido por las ideas de comercio y los avances ocurridos

¹¹⁰Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. Op. cit. p. 21.

en la administración pública (enfoque B).¹¹¹ Ambos enfoques tienen una misma raíz (el management) pero por el tratamiento de sus herramientas de análisis, los resultados y sus implicaciones teóricas y prácticas tienen diversas repercusiones en la administración pública. Analicemos su contenido y alcances de cada uno de estos enfoques.

Con base en este ideario de enseñanza, se entiende por qué el enfoque de negocios (B) se considere como el lado “blando”, en tanto que el enfoque de policy (P) implica el lado “duro”. Bozeman opina que los temas fuertes del enfoque basado en policy residen en el reconocimiento de la importancia del análisis de estos aspectos del management, el aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes, la preocupación por destilar las lecciones y transmitir las de un modo fácil de comprensión y la promoción del diálogo entre funcionarios y los estudiosos del management.¹¹²

1.8.1 Enfoque de políticas públicas “P”

Las escuelas de políticas públicas se fundaron, en parte, como rechazo directo a la administración pública tradicional. No obstante, desarrollaron un conjunto de principios y supuestos teóricos que gradualmente constituyeron las Ciencias de Políticas (policy science). Las escuelas de políticas públicas se orientaron más al análisis cuantitativo formal, aplicado sobre todo a la economía. Sin embargo, estas escuelas comenzaron a reconocer cada vez más una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cuantitativo formal, o de “gran diseño” de las políticas. En cambio, existía una gran demanda de gestión. Como una solución se inventó la gestión pública.¹¹³ El profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a emplear el término gestión pública y a reflexionar acerca de los programas escolares de gestión pública.

¹¹¹ Barry, Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. Op. cit. pp. 37-38.

¹¹² Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. Op. cit. pp.163-164.

¹¹³ Bozeman, Barry (comps.) Op. cit. p. 38. “Resulta significativo que casi ninguna de las personas que salieron de la escuela de políticas como ‘especialistas en gestión pública’ tuviese antecedentes o siquiera una identificación con la administración pública. Algunos eran economistas ‘renegados’. Otros eran más practicantes que académicos. Otros eran politólogos de orientación institucional”.

Desde sus azarosos comienzos, la gestión pública guiada por las escuelas de políticas públicas empezó a cristalizar y adquirir su propia identidad. El enfoque se ha centrado en la llamada gestión de las políticas de alto nivel. El interés no recae en la administración cotidiana de las dependencias, ni siquiera en la gestión estratégica de las mismas, sino, antes bien, en la función del administrador (o ejecutivo político) en las políticas de alto nivel.¹¹⁴

Bozeman señala que la bibliografía que ha originado el enfoque P es en gran parte atórica, no cuantitativa y acumulativa de conocimiento, se orienta hacia reglas prescriptivas basadas en la práctica. El método de investigación preferido también es el método de enseñanza predilecto: el análisis de estudios de casos. Por lo anterior, se reconoce que la gestión pública guiada por la escuela de políticas fue más la respuesta a un problema que una idea o una oportunidad. Destaca que este enfoque busca participar en el nivel macroadministrativo de las políticas de alto nivel, mientras que tradicionalmente la gestión pública se refieren al ámbito microadministrativo.

1.8.2 Enfoque de negocios “B”

El enfoque de negocios se encuentra más identificado con la administración pública tradicional, por lo que asumen a la gestión pública como guiada por las escuelas de comercio, de negocios o empresariales. Las personas identificadas con este enfoque, han enseñado en las escuelas de negocios, fueron preparados en esas instituciones o en programas de gestión “genéricos”.¹¹⁵

Este enfoque tiene varias características que lo hacen diferente del enfoque de políticas públicas. En primer lugar, el enfoque B está dispuesto mucho más favorablemente a los conceptos de las disciplinas comerciales, de negocios y empresariales. En segundo lugar, mientras que la mejor manera de resumir el enfoque P es mediante la frase de

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 39.

¹¹⁵ *Ibidem.*

Wallace Sayre que se repite con frecuencia: “Las organizaciones públicas y privadas son similares en todos los aspectos no importantes”, el enfoque B hace distinciones menos marcadas entre los sectores público y privado, o bien reconstruye esas distinciones.¹¹⁶

El enfoque B se caracteriza por los siguientes elementos: mayor orientación hacia la investigación y la teoría; aptitud para adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías procedentes de diversas disciplinas; incorporación de análisis comparados más elaborados, cuyas bases son tanto las experiencias de la gestión pública y privada; orientación hacia la gestión estratégica; interés por cuestiones de proceso, y atención en el funcionario de carrera, más que en la del ejecutivo político.¹¹⁷

Este enfoque se preocupa mucho más por desarrollar la teoría empírica y gran parte de la investigación se ha centrado en identificar y explicar las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas. Pese a su creciente interés por la gestión estratégica e interorganizacional, este enfoque sigue más orientado hacia la gestión de los procesos. Así, los temas relacionados son diseño de organizaciones, personal, presupuesto, finanzas, entre otros, les interesan a los partidarios de este enfoque. Por el contrario, el proceso recibe poca atención en el enfoque P, que en cambio subraya el proceso de la elaboración, análisis, diseño e implementación de las políticas públicas y la política. A manera de análisis comparativo se presenta en el siguiente cuadro, los puntos fuertes de cada enfoque y los puntos comunes de ambos enfoques.

¹¹⁶Allison, Graham T. *Op. cit.* p. 750.

¹¹⁷Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado. Op. cit.* p.167.

Cuadro No. 1.3
Cuadro de puntos fuertes y comunes de los enfoques

Puntos fuertes “P”	Puntos fuertes “B”	Puntos comunes
• Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública; • Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes; • Preocupación por destilar lecciones y transmitir de una manera fácil de comprender; y • Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.	• Mayor orientación hacia la investigación y la teoría; • Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas; • Incorpora comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y la privada; • Orientación hacia la gestión estratégica; • Preocupada por cuestiones de proceso, y • Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político.	• La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (gestión externa); • Respeto a la función de la política en la administración pública; • Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa, y • Aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública.

Fuente: Elaboración propia con base en las ideas de Enrique Cabrero, Op. cit. p. 41.

La mayor parte de las ventajas de los respectivos enfoque no son, en principio, mutuamente excluyentes. Podría ser factible una síntesis que tomara lo mejor de cada enfoque, lo que permitiría contar con un enfoque integral en la gestión pública.¹¹⁸ Más que defender alguno de los dos enfoques, estos muestran la complejidad de la voz management, en los asuntos de la administración pública y muestra diversos usos del concepto de gestión pública en el ámbito del sector público.

Cabe señalar, que en esta investigación se destaca el uso de la gestión pública como una alternativa a las necesidades de los países iberoamericanos, que encuentran

¹¹⁸ *Ibid*, p. 40. Bozeman concluye: “El enfoque B tiene nexos más poderosos con la administración pública, mientras que el enfoque P se aparta de ella”.

más respuestas en los enfoques de las políticas públicas que en los matices gerenciales privados. Sin embargo, el impulso inicial del enfoque B como gestión pública en dichos países, se convirtió en un paradigma que rápidamente fue empleado para generar algunas reformas de sus gobiernos.

1.9 EL MÉTODO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: EL ANÁLISIS DE CASOS

El método de investigación más común en la gestión pública es el análisis de casos. No es el único método de estudio, pero es quizás el más empleado. Behn (1993)¹¹⁹ identifica diversos métodos de investigación en la gestión pública, entre los que destacan los siguientes:

1. La investigación experimental: en la gestión pública ha evolucionado una tradición de investigación por cuestionarios, pues ofrece la oportunidad de hacer el mismo tipo de pruebas estadísticas que da su atractivo a la investigación experimental. Un ejemplo son los experimentos de Hawthorne.
2. La investigación por cuestionarios: en la gestión pública ha evolucionado una tradición de investigaciones por cuestionarios, pues ofrece la oportunidad de hacer el mismo tipo de pruebas estadísticas que da su atractivo a la investigación experimental. Sin embargo, se ha dicho que toda ciencia se divide en dos categorías: la de coleccionar mariposas y la física. Investigar por medio de cuestionarios se parece mucho a coleccionar mariposas
3. La investigación del administrador-filósofo: muchos administradores no sólo han tratado de escribir acerca de sus experiencias para reflexionar sobre ellas en un esfuerzo de crear ideas que sean de valor práctico para otros administradores. El

¹¹⁹Behn, Robert D. “La Investigación de Análisis de Casos y la Eficiencia Administrativa: Cómo Guiar a las Organizaciones a la Cima de Dunas de Arena”. Barry, Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 81-99.

ya prolongado linaje de los administradores-filósofos incluye a Taylor (1914), Cooke (1918), Fayol (1916), Dennison (1931) y desde luego, Barnard (1938).

4. La investigación de “gedanke” (gran cerebro): toda investigación tiene algún tipo base empírica, pero quienes practican la investigación de “gedanke” (gran cerebro) dependen de la lógica como de una labor empírica detallada y específica. Max Weber, Herbert Simon y Charles Lindblom realizaron una labor empírica; pero tal vez se les recuerde más por sus ideas teóricas que desarrollaron y explicaron por medio de la razón y de la observación.
5. La investigación por observación: esta investigación parte de una pregunta básica: ¿qué hacen en realidad los administradores públicos? Aun para quienes no se dedican a esta profesión es relativamente directo obtener una respuesta a esta pregunta. Sólo tenemos que observar a algunos administradores en acción. Por ejemplo Mintzberg, Kotter (1982) y Kaufman (1981).
6. La investigación más utilizada por la gestión pública son los estudios de casos. Existen estudios de caso que han servido de base para cambiar los supuestos teóricos de la administración pública y privada. Han representado el punto de partida de nuevas orientaciones en el campo disciplinario.

El método de investigación de la gestión pública, para Behn (1998) sugiere tomar distancia respecto al hecho de considerar el estudio de casos como la panacea, dada su fragilidad como vía de generación del conocimiento sistemático y verificable.¹²⁰ Este método produce información empírica “casual”, no es del todo confiable, es una fuente de información poco sólida y riesgosa; los análisis de casos no demuestran ni prueban nada.¹²¹

Con estos argumentos se desmitifica un método de trabajo que, aun cuando está muy extendido en la investigación en las Ciencias Sociales, no siempre es analizado a partir de sus limitaciones. En todo caso se trata de un método “blando” de investigación.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 99.

¹²¹ Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio introductorio”. *Op. cit.* p. 27.

Mientras que los métodos “duros” como el experimental y otros similares no son fácilmente aplicable a una realidad en constante interacción y movimiento como sucede con la Administración Pública, es necesario revalorar el método de estudio de casos entre otros posibles de ser utilizados.

La investigación de análisis de casos pretende mostrar lo que puede funcionar: ayuda a descubrir las combinaciones y permutaciones de tácticas, enfoques, estrategias, conceptos e ideas administrativas que pueden auxiliar a los administradores públicos, en situaciones diversas para reproducir dichas experiencias y producir resultados útiles. Mediante el examen cuidadoso de administradores públicos eficientes en acción, el método de casos puede descubrir la manera en que diversos dirigentes logran hacer frente a problemas particulares del modo que mejor cumplan las funciones de la organización.¹²²

En el método de casos el especialista examina un solo ejemplo de administración pública con bastante profundidad. En ocasiones, el estudio se enfoca a un dirigente en particular. Otros estudios se centran en un grupo de gestión o bien a toda una organización. Ejemplos de métodos de casos exitosos son el examen al Forest Service de los Estados Unidos (1960), realizado por Kaufman y el estudio clásico del Tennessee Valley Authority (1949) elaborado por Selznick.

De acuerdo con Behn (1993) el método de casos se fundamenta, sobre todo, en la suposición de que se quiere crear una teoría acerca de una práctica eficaz, se debe comprender muchas observaciones de dicha práctica. Si en realidad se desea saber cuál es la mejor manera de llevar una organización a la cima, se tendrá que observar los esfuerzos de muchas organizaciones para ascender a dicho lugar. Luego se tendrá que unir todos los aspectos comunes de éxito e intentar crear un marco teórico para explicar estos éxitos limitados y condicionantes.¹²³

¹²²Behn, Robert D. *Op. cit.* p. 81.

¹²³*Ibid*, p. 94.

Éste es, pues, el valor de la investigación del análisis de casos: ensancha el repertorio profesional de los administradores públicos y su comprensión de cuándo y cómo podrá ser útil cada herramienta de su repertorio. Si los estudiosos pueden exponer no sólo casos que ilustren nuevos instrumentos para el repertorio del administrador bien preparado, sino también análisis que expliquen los principios subyacentes en cada instrumento, esos investigadores podrán prestar un servicio útil. Ayudarán a los administradores públicos a descubrir cómo lograr que sus organizaciones asciendan a lo más alto de las dunas de arena.¹²⁴

En realidad, el enfoque de management se centró en la gerencia de políticas públicas de alto nivel, debido a que su interés no recae en la administración cotidiana de las oficinas gubernamentales, ni tampoco en el manejo estratégico de éstas, sino en la función de quien maneja o del ejecutivo político que hace las políticas de alto nivel. El sustento de la investigación y docente de este concepto no es propiamente teórico, sino que se orienta hacia reglas prescriptivas basadas en la práctica administrativas. Por consiguiente, el método de investigación preferente es también el método de enseñanza dilecto, es decir, el análisis de estudios de casos.¹²⁵

El método de casos es una herramienta limitada a la que no se debe pedir más de lo que ofrece. Entre sus beneficios se encuentra el hecho de que permite acumular fragmentos de información sobre la realidad, además, que posibilita estudiarla con profundidad. A partir de ello y manteniendo cautela y rigor en el análisis, es posible dar un salto en la generación de conocimiento una vez que se ha acumulado experiencias suficientes para inducir comportamientos. Aunque el método de casos no brinda las mejores soluciones o alternativas a elegir en la práctica, sí amplía el repertorio de opciones y sugiere itinerarios ya recorridos que pueden llevar a soluciones ya probadas.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 99.

¹²⁵ Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado. Op. cit.* p.163.

1.10 ¿ES LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA UNA CIENCIA?

La respuesta a esta pregunta es indispensable explorarla conforme al desarrollo conceptual de la Nueva Gestión Pública. Podríamos afirmar con Lynn (1996) hasta ahora, la llamada Nueva Gestión Pública es más un “gancho” para construir programas de investigación y docencia, que una construcción conceptual coherente.¹²⁶

La gestión pública ni es una disciplina académicamente consolidada ni dispone de un cuerpo teórico claro y bien delimitado. Muy al contrario, bajo el epígrafe de gestión pública se cobijan multitud de perspectivas distintas que tratan, a su vez, de dar respuesta a preocupaciones también muy diversas. La gestión pública carece de unicidad, se nos presenta más bien como un figura poliédrica donde cada cara y cara arista aporta su especificidad.¹²⁷

Tanto en el origen de la gestión pública como paradigma teórico, como en su definición, existe la misma confusión. Bozeman (1993) lo refiere en los siguientes términos:

Lo turbio de los orígenes de la gestión pública contrasta con los de la administración pública y la teoría burocrática. Como campo de estudio autoconsciente, la administración pública se remonta a Woodrow Wilson y a sus conceptos -fascinadoramente ambiguos- acerca de la dicotomía entre política y administración. El estudio de la burocracia en toda forma parece empezar con Max Weber y su arquetipo.

Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual.¹²⁸

Por ello, los dos enfoques de la gestión pública –como tal y como gerencia pública– aún no han logrado constituirse en un núcleo vital, para conformarse en una verdadera

¹²⁶Lynn, L.E. *Public Management as Art, Science and Profession*. NJ. Chatman House, 1996, p. 5.

¹²⁷Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.). *Op. cit.* p. 17.

¹²⁸Bozeman, Barry (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. *Op. cit.* p. 37. Subrayado nuestro.

síntesis que permita aglutinar conocimiento acumulado, ordenado y sistematizado que pueda constituirse en teoría. El resultado es una acumulación de estudios vagamente relacionados para conformar una orientación común que impide afirmar que se trata de un cuerpo disciplinario de pleno derecho. Incluso en la actualidad queda en discusión la posibilidad siquiera de una teoría de la gestión pública en sentido estricto, debido a que no existe el conocimiento acumulado necesario para ordenarlo y sistematizarlo que pueda constituirse en principios generales, relaciones causales consistentes y leyes de aplicación general. Solo puede hablarse del estudio de la gestión pública, no de una teoría debidamente constituida.

La naturaleza del origen de la gestión pública explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo; parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clarificación de categorías para la interpretación de dicha realidad. (...) se reconoce que este campo es más intuitivo, empírico y descriptivo de lo que sería deseable desde la perspectiva de una ciencia social.¹²⁹

El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diferentes. La burocracia es un cuerpo pluriorganizacional que tiene una variedad de dimensiones sociales. Debe reconocerse que no se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero en cambio se puede estudiar cómo actúa de manera concreta, en contextos específicos y sobre ello se pueden proponer mejoras.¹³⁰

Uno de los mayores problemas con el management es que es un movimiento que ha rechazado sistemáticamente las reservas de la Administración Pública y la Ciencia Política sobre la creación de una nueva teoría en el orden administrativo. Ahora su reto es tratar de lograr conservar su existencia y por lo mismo conformar su propia identidad.¹³¹

¹²⁹ *Ibid.* p. 25.

¹³⁰ Arrellano, David. *Op. cit.* pp. 37-38.

¹³¹ Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado. Op. cit.* p.163.

De no lograrlo, el management se convertirá en una moda pasajera como muchas existentes en el estudio de la Administración Pública.

En cuanto al pretendido carácter científico de la gestión pública y la creación de teoría, sus propios representantes tienen serias dudas al respecto. Rainey (1993) prefiere no profundizar en torno a la supuesta teoría de la gestión pública, por lo que considera necesario pasar de la reflexión a la producción de una teoría de la gestión pública.¹³² Mientras que Lynn (1993) intenta conciliar práctica y teoría, al afirmar que la utilidad de que los administradores públicos recurran a la teoría es esencial para la fijación de adecuadas políticas públicas, pero señala que los trabajos acumulados por esta corriente han sido poco sistemáticos y con investigación teórica casi nula.¹³³ Por su parte, para Perry (1993) la teoría de la gestión pública debe propiciar “generalizaciones útiles y prácticas” para que los administradores públicos las pongan en práctica.¹³⁴ Este autor reconoce que una de las debilidades de la gestión pública es su marcada orientación hacia los niveles directivos y que desconocen a los otros niveles de decisión y operación.¹³⁵ Concluye diciendo que la teoría de la gestión pública debe hablar a todos los administradores públicos, no sólo a los que se encuentran en la cúspide estratégica de las organizaciones públicas.¹³⁶

¹³²“Me abstengo de comentar lo que es la teoría de la gestión pública y lo que debería ser. Muchos eruditos han dedicado tiempo, energía y tinta al análisis de lo que es y de lo que debería ser la administración pública, y a cuestiones similares, como, por ejemplo, si esta disciplina cuenta ya con un fondo adecuado de investigación y teoría”. Rainey, Hal G. “Preguntas Importantes para la Investigación”. Bozeman, Barry (coord.) *Op. cit.* p. 45.

¹³³“El papel de la teoría en el ámbito profesional de la gestión pública consiste en ayudar a los administradores y a sus asesores a hacer que una inteligencia crítica y analítica se involucren en el diseño y la elección de las disposiciones institucionales necesarias para alcanzar las metas de las políticas públicas. (...) La teoría en la gestión pública dará buen uso a la experiencia de los administradores públicos (basándonos en el concepto de que los administradores públicos harán un trabajo mejor si estudian las experiencias reales de sus colegas en circunstancias similares). También se basará en las disciplinas académicas dedicadas a explicar la conducta y la elección (sobre la base de que la realidad administrativa suele ser demasiado compleja para poder verla adecuadamente a simple vista).” Lynn, Laurence E. “La Teoría en la Gestión Pública” Bozeman, Barry (coord.) *Op. cit.* p. 49.

¹³⁴“¿Qué debe tratar de aportar la teoría de la gestión pública? En pocas palabras, darnos generalizaciones útiles y prácticas sobre cómo deben actuar los administradores públicos en diversas situaciones. La frase “útiles y prácticas” pretende sugerir que la teoría de la gestión pública debe ser pertinente y orientada hacia problemas concretos.” Perry, James. “La Teoría de la Gestión Pública: ¿Qué es? ¿Qué debería ser?” Bozeman, Barry (coord.) *Op. cit.* p. 53.

¹³⁵“La teoría de la gestión pública debe hablar a todos los administradores públicos, no sólo a los que se encuentran en la cúspide estratégica de las organizaciones públicas. (...) La teoría de la gestión pública debe estar tan atenta a crear un conocimiento útil para la gran mayoría de administradores intermedios, como a desarrollar una teoría que sea pertinente para los administradores de nivel superior.” *Ibid.* p. 55.

¹³⁶“La teoría de la gestión pública debe estar atenta a crear un conocimiento útil para la gran mayoría de administradores intermedios, como a desarrollar una teoría que sea pertinente para los administradores de nivel superior”. *Ibidem.*

Asimismo, Frost-Kumpf y Wechsler (1993) sostienen que las teorías de la gestión pública no deberían estar separadas de la práctica y de su teoría, aunque reconocen que no han logrado crear categorías, clasificar pensamiento, observaciones y experiencias vitales bajo el rubro de la gestión pública.¹³⁷ Para estos autores debe superarse la dicotomía teoría y práctica a favor de un enfoque colectivo más interactivo para teorizar acerca de la práctica de la gestión pública; este enfoque permitiría incluir el trabajo tanto de los académicos como el de los practicantes. Los esfuerzos por definir lo que es la teoría de la gestión pública deben tratar de investigar, aprender y actuar mediante la práctica de la gestión pública, en una tarea compartida y colectiva.

Incluso, se afirma que la gestión pública necesita de una teoría de éxito respecto al desempeño y la productividad. Para McGregor Jr. (1993) esta necesidad es de tipo académica y práctica. Del lado académico, debe preguntarse cuánto tiempo y de qué modo una empresa de gestión pública con pretensiones profesionales cada vez mayores puede mantenerse si su repertorio no incluye al menos un modelo de éxito razonablemente sólido. Del lado práctico, está desarrollándose un drama que incluye intereses y resultados, los cuales reducen la importancia del juego académico hasta un tamaño insignificante, pues la actual escala y ritmo de los hechos del mundo real han conspirado para suprimir los antiguos escenarios en que se presentaba la gestión pública.¹³⁸

La utilidad de la gestión pública tiene relevancia en momentos que la acción de gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan los resultados que realizan más que sus propósitos y herramientas que emplea. Lo importante no es puntualizar lo que hacen los gobiernos, sino cómo lo hacen. Un atributo de la gestión pública es que

¹³⁷“ En contraste con la situación de las disciplinas tradicionales, las teorías de la gestión pública se forman, se ponen a prueba y se aplican en la práctica. La teoría de la disciplina está, debe estar y no puede dejar de estar encarnada en la practicante de la disciplina. Por consiguiente, aun cuando se puedan mantener separadas las teorías de la gestión pública de su práctica, considerando que representan distintas formas de una actividad social colectiva, no se las puede separar en su contenido sustantivo ni en la influencia de su mutua interacción.” Frost-Kumpf, Lee y Wechsler, Barton. “Una Metáfora Arraigada en una Fábula”. Bozeman, Barry (coord.) *Op. cit.* p. 58.

¹³⁸McGregor, Eugene B. Jr “Hacia una Teoría del Éxito en la Gestión Pública”. Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 239.

alude al comportamiento factual del gobierno y axiológico. Bajo esta interpretación no se trata de una metateoría, sino más bien de una categoría positiva, la cual destaca que la metodología de la gestión pública son las aportaciones que nacen del conocimiento aplicado en sus facetas de observación, experimentación, ensayo y error, así como comprobación empírica.¹³⁹

Por su parte, Kettl (1993) afirma que el movimiento de la gestión pública ha crecido bajo ciertas dudas, entre las que destacan tres cuestiones relevantes.¹⁴⁰ Primera, aunque los estudiosos de diversas disciplinas hayan contribuido al crecimiento de la gestión pública, existe muy poco cultivo fértil disciplinario. Tienen que aportar conocimiento unos a otros; no obstante, se han compartido muy poco conocimiento. Segunda, cada una de las ramas de la gestión pública, se ha formado de manera fundamental, por lo que sus especialistas han decidido estudiar y analizar cada una de ellas. Contemplar diferentes unidades de análisis a menudo produce visiones muy distintas. Tercera, aun cuando el primer impulso del estudio de la gestión pública ha sido la búsqueda de tácticas comunes que pueden aplicarse a casi todos los problemas administrativos. La gestión pública tiene con frecuencia variaciones sorprendentes, por tipo de programa y nivel de burocracia.

La obra clave de la investigación de la gestión pública que ha brotado de las escuelas de políticas públicas tiene varias características distintivas,¹⁴¹ como son las siguientes:

1. Rechazo de la administración pública y su aplicación. La investigación de la gestión pública empieza por rechazar implícitamente la investigación tradicional de la administración pública y su aplicación. Resulta instructivo observar que pocos de los estudiosos principales de la gestión pública sean politólogos o administradores públicos.

¹³⁹Uvalle Berrones, Ricardo. "El Carácter Multifacético de la Gestión Pública Contemporánea". *Op. cit.* pp. 12-13.

¹⁴⁰Kettl, Donald F. "En Busca de Claves de la Gestión Pública: Diferentes Modos de Cortar una Cebolla". Bozeman, Barry (coordinador) *Op. cit.* p. 100.

¹⁴¹*Ibid*, pp. 103-104.

2. Desarrollo de un campo de estudio alentador y prescriptivo. El marcado contraste con el estudio de la aplicación, que está centrado en la dificultad de alcanzar las metas de un programa, la investigación de la gestión pública se dedica a producir resultados.
3. Enfoque en la fijación de estrategia por los altos administradores. La unidad básica de análisis para los investigadores de la gestión pública es la conducta de los administradores públicos de rango superior en las burocracias públicas. Mientras que la investigación de la administración pública les ha parecido con frecuencia a sus críticos una búsqueda de principios que brinda pocos lineamientos claros a los administradores públicos y la investigación de la gestión pública está dedicada a la mano firme que pueden adoptar los administradores públicos para producir resultados.
4. Desarrollo del conocimiento por medio de casos. La investigación de la gestión pública ha progresado mediante un método deductivo que avanza a tropezones, buscando casos exitosos al estilo de las escuelas comerciales y las experiencias personales de administradores públicos. Desde su perspectiva, no sabemos lo suficiente para hacer predicciones o crear modelos; en cambio, debemos limitarnos a observar lo que funciona, y de ese examen sacar algunas proposiciones que puedan ser útiles a los administradores públicos.
5. La lucha por poner el estudio de la gestión pública al mismo nivel que la investigación de las decisiones. El movimiento de la gestión pública está singular y conscientemente dedicado a lograr la paridad con la economía y el análisis de decisiones.

La gestión pública han seguido rumbos de investigación en donde es probable que aporte ideas y conocimiento empírico. Pero en otras líneas de investigación, la complejidad de la administración pública solamente pueden producir “recetas” o “proverbios”. Son reveladoras las conclusiones a las que llega Kettl (1993) en relación a la investigación de la gestión pública:

Primera, la gestión pública abarca mucho más que la conducta de los funcionarios de alto nivel de la dependencia; incluye un conjunto mucho más vasto de problemas, y concentrarse exclusiva o siquiera principalmente en los funcionarios de rango superior es perder de vista cuestiones importantes que afectan de manera decisiva el desempeño de la dependencia. Segunda, la gestión pública no presenta

un conjunto uniforme de problemas; antes bien, éstos difieren sistemáticamente. Comprender las diferencias y hacerlas frente bien puede hacernos llegar más lejos y con mayor rapidez que buscar los elementos comunes a toda la gestión pública.¹⁴²

El estudio de la gestión pública aún está en sus inicios, y quienes la enseñan y la practican tiene una ocasión significativa de moldear esta área de conocimiento. También tienen una ocasión significativa de mejorar la forma en que se administra el gobierno. Según Kettl la respuesta se encuentra en cortar la “cebolla” de la gestión pública de diferentes maneras, pues sus capas revelan perspectivas importantes del problema para lograr que el gobierno funcione. Por lo que no existe una sola manera de cortarla, si bien, existen diferentes formas de hacerlo.

En la búsqueda del núcleo de la gestión pública Bozeman (1993) identifica al menos cinco aspectos esenciales: 1) un interés por la prescripción y, a menudo, por la teoría prescriptiva; 2) un enfoque en el carácter distintivo de la gestión pública y de las organizaciones públicas y, en particular, por los efectos de la política; 3) un enfoque en problemas más que un enfoque en proceso; 4) un claro hincapié en el conocimiento contextual y la experiencia (en comparación con el conocimiento teórico basado empíricamente) y 5) un enfoque en estrategia y en problemas multiorganizacionales.¹⁴³ Concluye diciendo “(...) cuando las sumamos, obtenemos un resultado que es un poco distinto de la Sociología, la Ciencia Política, la Economía y hasta la Administración Pública. Por tanto, lo que encontramos en el núcleo es un enfoque del conocimiento distinto, no un cuerpo de teoría singular”.¹⁴⁴

El estudio de la gestión pública muestra sus mejores facetas cuando se preocupa por una prescripción informada teóricamente y basada en la experiencia. Muestra sus

¹⁴² *Ibid*, p. 113.

¹⁴³ Bozeman, Barry “Conclusión: en Busca del Núcleo de la Gestión Pública”: Bozeman, Barry (coordinador) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 476.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

peores aspectos cuando corre al rescate del administrador público armado tan sólo con la reflexión sobre un caso presuntamente pertinente o, peor aún, la experiencia idiosincrásica de un estudioso. Las principales fallas del estudio de la gestión pública son su impaciencia por cuestiones causales más profundas y su falta de interés por el tipo de estructura teórica que pudiera soportar un análisis más profundo de las cuestiones causales que analiza.

De acuerdo a Bozeman (1993) la gestión pública es un campo construido sólo por la práctica y el conocimiento tácito por lo que está en peligro de perder la orientación y rumbo, debido a que debe aspirar a ser un cuerpo teórico coherente de conocimientos y no sólo un conjunto de experiencias de índole práctica. Para los estudios de la gestión pública el riesgo es que sólo sean un cúmulo de investigaciones bajo un objeto de estudio común, aunque no se haya construido una disciplina que los integre y sintetice.¹⁴⁵ En suma, la gestión pública está lejos de constituir una disciplina científica, o una teoría propiamente hablando.

1.11 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Existe una polémica, por una parte, entre los que sostienen a la Administración Pública como campo de estudio, disciplina de enseñanza y ámbito de ejercicio profesional, en la que se comparte añejas fuentes intelectuales, notorio vigor y futuro promisorio (Guerrero, 2000). Por otro lado, aquellos que quisieran actualmente referirse al public management como un paradigma que resuelve los problemas de los gobiernos y que tiene un carácter más dinámico y flexible, por lo que se sostiene que es mejor referirse a la gestión pública (Ospina, 1993). Frente al paradigma del management en su versión de gestión pública, se encuentran argumentos que ubican adecuadamente su relación con la Administración Pública.

¹⁴⁵Omar Guerrero señala que el *management* (como gestión pública) tampoco ofrece un elixir de vitalidad a la administración pública que ésta lo vea como su salvador y si bien es cierto que la causa del atraso de la administración pública justifica la emergencia de la gestión pública, su resultado no deja de ser muy pobre. De tal modo, que el remedio ha sido más malo que la enfermedad. Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. Op. cit. p.165.

Un primer asunto es que se cuestiona que la voz administración pública se considera inadecuada y ambigua. La ciencia de la administración pública ha sido reducida de ciencia social a un paradigma singular, que tiende a ser descalificado a favor de una denominación que tradicionalmente era parte de su definición y alcance de estudio: public management, en inglés.¹⁴⁶ Debe quedar claro, que el management es una orientación de un objeto de estudio mayor y del cual comparte su origen: la Administración Pública. Otro problema lo constituye la irrupción de ese paradigma autodenominado New Public Management (Nueva Gestión Pública), que es una reminiscencia añeja que incorporar las técnicas privadas a la administración pública, pero ahora se realiza mediante la vía de la economía neoclásica.

Este desconcierto, por el cual la Ciencia de la Administración Pública es reducida a un mero paradigma, provoca serios problemas de traducción al español con perjuicio para la construcción conceptual y la irrupción acrítica de modelos de privatización impulsados por el neoliberalismo y que constituye un obstáculo para el desarrollo de nuestra disciplina. Un principio de solución es el redescubrimiento de la voz Administración Pública, reivindicando su utilidad conceptual, sin menosprecio alguno del uso fructuoso que puedan ofrecer nuevos o renovados paradigmas.¹⁴⁷

La Administración Pública, como cualquier disciplina científica vigorosa en desarrollo, sufre periódicas crisis cuya función es reforzar su estatuto de ciencia, renovar su objeto de estudio y abrir brecha a la innovación traída por nuevos paradigmas. Sin embargo, la supuesta crisis de los años de 1990 más bien ha significado una campaña difamatoria a través de muchos instrumentos, aunque algunos de los argumentos utilizados en su contra no cuentan con los sustentos teóricos necesarios. Omar Guerrero (2000) afirma que el paradigma de Administración Pública continúa predominando, en tanto que el propio al nuevo paradigma de la Nueva Gestión Pública, inherente a la

¹⁴⁶Guerrero, Omar. "Una Cruzada en pro de la Administración Pública: Perspectivas de la Ciencia de la Administración Pública desde Iberoamérica". *III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. [www//clad.org.ve/formana3.html](http://clad.org.ve/formana3.html).

¹⁴⁷*Ibid*, p. 3.

privatización, declina con ella. En realidad, los académicos y practicantes de la Nueva Gestión Pública lo refieren como público, cuando por su naturaleza y propósitos más bien se trata del manejo privado de lo público. Por lo tanto, queda claro que:

La ciencia de la administración pública se ha caracterizado por un proceso de construcción sumamente dinámico, cuya flexibilidad de su objeto de estudio en su periferia es patente. Por extensión, nunca ha tenido que resignarse a perder su centro disciplinario ni debe tampoco ceder su nombre a favor, por ejemplo, del management público. Este último, en todo caso, es parte de su centro académico, y tal como lo hemos apreciado, no ha renunciado jamás a él.¹⁴⁸

En ese mismo orden de ideas, Baena (2000) afirma que el estudio de la Administración Pública, titular formal del poder público y elemento del sistema político, es de por sí un estudio político, como lo es también el estudio de su funcionamiento y de la gestión pública que realiza.¹⁴⁹ Lo que lo lleva a plantear los siguientes argumentos: 1) el carácter interdisciplinario de la Ciencia de la Administración, al que no debe renunciar, pero que no puede llevar a prescindir de una construcción propia y más avanzada; 2) aunque la pertenencia de nuestra materia a la Ciencia Política es indudable, hay que definir el terreno específico propio de la Ciencia de la Administración; y 3) esta ciencia no puede ni debe quedar en el terreno de la mera especulación sino que debe ofrecer soluciones prácticas a los administradores públicos.

Por lo que es necesario, elaborar una teoría que incluya las nuevas ideas, distintas de las tradicionales sobre la Administración Pública, como es el caso de la New Public Management (Nueva Gestión Pública). Aunque existen aportaciones sobre el límite entre la política y la administración, que no resuelven el problema central de la Ciencia Administrativa ya que no supone la construcción científica sobre la gestión administrativa que, además se encuentra ensamblada con las decisiones políticas y su estudio.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁹ Baena del Alcazar, Mariano. "La Ciencia de la Administración Pública en España". *III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. [www//clad.org.ve/formana3.html](http://clad.org.ve/formana3.html).

El auge y puesta en práctica de la Nueva Gestión Pública, ante la crisis financiera del Estado de Bienestar, intenta reducir a toda costa el gasto público y llevar a cabo una política de privatizaciones. De esta forma se trataría de conseguir una disminución del volumen del sector público y del papel mismo de la sociedad, lo que produce al mismo tiempo que se intenta obtener eficiencia y eficacia en un contexto de una creciente falta de legitimidad de la administración pública. “El movimiento del new public management ni supone un cuerpo de doctrina sobre este punto ni ofrece soluciones respecto a él”.¹⁵⁰

Para Kettl (1993) la Administración Pública sigue siendo el foro de muchas investigaciones importantes, pero perdió indiscutiblemente su asiento central ante la mesa en su disciplina familiar: la Ciencia Política. Además, cada vez es más frecuente, que quienes investigaban y enseñaban la Administración Pública se distanciaron de la Ciencia Política y a veces hasta encontraron hogares más hospitalarios en otras disciplinas o simplemente intentaron crear una disciplina dentro de la misma.¹⁵¹

Para este autor, la investigación de la gestión pública tiene raíces distintas y más recientes. Cuando empezaron a desarrollarse las escuelas de políticas públicas, siguieron típicamente vías separadas para el análisis de las políticas (enfoques basados en la economía para identificar las mejores decisiones) y la investigación de la gestión pública (la mejor manera de llevar a la práctica esas decisiones). “Ciertas obras que marchan bajo la consigna de la gestión pública no son más que la antigua investigación de la administración pública y su aplicación, con un nuevo atractivo para un público diferente”.¹⁵²

Si son válidas las evaluaciones recientes (Kraemer y Perry, 1989) de la investigación y la teoría de la gestión pública, entonces esta “disciplina” aún no está capacitada para ocupar un lugar junto a las Ciencias Sociales más maduras y teóricamente ricas en

¹⁵⁰ *Ibid*, p. 9.

¹⁵¹ Kettl, Donald F. *Op. cit.* p. 102.

¹⁵² *Ibidem*.

conocimiento. Como campo de estudio, la gestión pública se ha descrito de modo diverso; se dice que está del lado “blando” (el análisis de políticas está del lado “duro”) y se le considera más como un oficio que como una disciplina (Liebman, 1963). En realidad, la investigación y la teoría de la gestión pública han recibido mejores calificaciones por su aspecto práctico y su utilidad (Graciano y Reh fuss, 1974); pero desde los años de la época de la administración científica no se han hecho afirmaciones muy convincentes acerca de su potencial científico.¹⁵³

Para resolver el problema de la supuesta científicidad de la gestión pública, Bozeman (1993) señala que de manera irónica una de las formas en que se puede avanzar en la teoría de la gestión pública y mantener una relación saludable con la práctica y la aplicación consiste en seguir empleando una definición vaga del término teoría, lo cual no resuelve el carácter empírico de la gestión pública.

Hoy, no resulta productivo discutir sobre los requerimientos de la teoría ni resucitar debates entre positivistas y antipositivos. Lo que se debe reconocer es que gran parte de la bibliografía sobre la gestión pública no es teórica, no tiene pretensiones teóricas y, sin embargo, es muy útil.¹⁵⁴

Por otro lado, para González (1999), el surgimiento de la Nueva Gestión Pública puede ser comprendido como una verdadera “ruptura epistemológica” en tanto que supone un cambio profundo respecto de los paradigmas que han regido la construcción de la disciplina.¹⁵⁵ Por ejemplo, la “ruptura del paradigma formalista” sostiene que parte de la eficacia per se de la norma y el procedimiento para obtener los resultados esperados, predeterminando la acción de las organizaciones. De allí que su legitimidad proviene de su apego a la legalidad. El nuevo paradigma pone el acento en las calidades gerenciales y el liderazgo, marca esta tendencia a privilegiar la capacidad de gestión por

¹⁵³Bozeman, Barry. “La Teoría, la ‘Sabiduría’ y el Carácter del Conocimiento en la Gestión Pública: Opinión Crítica del Nexo entre Teoría y Práctica”. Bozeman, Barry (coordinador) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 65.

¹⁵⁴*Ibid*, p. 80. (El sobresaltado es mío).

¹⁵⁵González, Juan Antonio. “La Ciencia de la Administración Pública y la Ciencia Política en Iberoamérica”. *III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, p. 6. www.clad.org.ve/formana3.html.

encima de la estructura y la fórmula burocrática. La eficacia como indicador de la acción administrativa y por ende del gasto público, se presenta como una instancia superadora de la eficiencia como medida del rendimiento de las organizaciones.¹⁵⁶

Hay que considerar que al lado de las mejoras a la gestión pública se inscriben las recomendaciones de acercar al Estado a la sociedad a través de la participación y la descentralización, mediante los mecanismos del control social, del fomento de organizaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales, las cooperativas y las del orden privado y del voluntario como potenciales para desempeñar actividades estatales por delegación o contratación. Esta alternativa en fuerte alianza con la posburocracia se convierte en el pilar fundamental para evitar el desplome del Estado.¹⁵⁷

Cabe señalar que las primeras aproximaciones de los resultados de la aplicación del modelo empresarial, ha mostrado que es altamente costosa y que al igual que con las organizaciones privadas, la aplicación de las técnicas se ha convertido en moda, con la particularidad que tiene para el sector público. A veces los enfoques pueden ser contradictorios: mientras la reingeniería, supone que los empleados son sacrificables, la calidad total afirma que son de valor inapreciable. La reingeniería es un proceso que destaca la misión organizacional y se transforma iniciando de cero, mientras que el enfoque de calidad pregona el mejoramiento continuo.¹⁵⁸

Algunos autores han presentado argumentos que buscan constituir el perfil de una Nueva Gestión Pública con énfasis en los países iberoamericanos. La primera, la capacidad del gobierno del Estado de utilizar los medios financieros y administrativos para poder intervenir eficazmente en aquellos casos en que el mercado acuse falta de coordinación. La segunda, que se relaciona con la dinámica social mediante los pactos sociales o

¹⁵⁶Para este autor existen otras “rupturas” como son: 1) del objeto; 2) del sujeto; 3) dialéctica público-privado; 4) paradigma formalista y 5) del presupuesto de la neutralidad.

¹⁵⁷Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. 1997.

¹⁵⁸Barrera Restrepo, Efrén. “Ciencia de la Administración Pública y Ciencias Sociales en Iberoamérica. (Entre la Utopía de la Eficiencia y la Realidad de la Corrupción).” *III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. [www//clad.org.ve/formana3.html](http://www.clad.org.ve/formana3.html).

coaliciones políticas que permiten estabilidad política y legitimidad del gobierno, lo que en términos de estructuras se traduce en la creación de un núcleo estratégico del Estado y descentralización a través de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales, por medio de los contratos de gestión.¹⁵⁹

Otra posición propone la conciliación entre Política y Administración bajo el buen gobierno, que supera los modelos –ideal, ortodoxo, liberal y empresarial– de la gestión pública, por lo que sugiere a la buena administración pública como una “posibilidad de implementación organizacional del conjunto de tecnología gerencial a las finalidades, valores y reglas operacionales de cada Estado, para que el Estado sea eficiente, fiscal, justo y seguro”.¹⁶⁰

Existe la necesidad en la nueva administración pública de un proceso de modernización donde la importancia del liderazgo sea el motor de la visión del futuro de la gestión pública, desde el cual se constituye una red eficaz de agentes de cambio presentes significativamente en las diversas organizaciones que integran la administración pública, en la que participen en su mejora los parlamentos y los partidos políticos.¹⁶¹ En esta perspectiva, la gestión moderna se inicia con la modernización de la democracia en la participación y descentralización, el ejercicio de la ciudadanía, los partidos políticos, el parlamento y el aparato administrativo. Para el caso iberoamericano sin la introducción de conceptos como corporativismo, estatismo, patrimonialismo, centralización, burocratismo autoritario y caudillismo, no es posible entender la historia de la realidad de los países iberoamericanos.

Por último, se requiere “publicar” a la gestión pública, es decir, extraer la riqueza de lo público en las relaciones entre la sociedad y el Estado. Como propuesta es diferente a la crisis del Estado y del aparato burocrático, frente a la globalización

¹⁵⁹Bresser Pereira, Luis Carlos. “Una Reforma Gerencial de la Administración Pública en Brasil”. *Reforma y Democracia*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. [www//clad.org.ve/formana3.html](http://clad.org.ve/formana3.html).

¹⁶⁰Falcao Martins, Humberto. *I Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. [www//clad.org.ve/formana3.html](http://clad.org.ve/formana3.html).

¹⁶¹Prats I. Catalá, Joan. “De la Reforma a la Modernización Administrativa”. *Consigna*, No. 441, Bogotá, tercer trimestre, 1994. Citado por Efrén Barrera Restrepo.

e internacionalización de la economía. La propuesta sostiene que la sociedad civil debe participar en la democracia para generar mayores alternativas de participación ciudadana y de control social, para poner como objetivo de la reforma administrativa posburocrática, la “publicación” donde las relaciones sociales tienen por escenario la sociedad misma.¹⁶²

Echevarria y Mendoza (1999) señalan que debe tenerse presente que el desarrollo de las ciencias del management ha estado vinculado a un mundo empresarial en el que las presiones competitivas han servido de motivo de renovación y perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas.¹⁶³ Ajena a las presiones del mercado, la Administración Pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficiencia y eficacia. Sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados. Esta es una razón para entender la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico del management hacia la Administración Pública.

Desde los años de 1960 a 1980, la introducción del management hacia el sector público no dio los resultados esperados. El escepticismo fue la reacción predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa, dominada por profesionales pertenecientes a la tradición jurídica y política. En consecuencia, el trasplante de las técnicas de gestión tuvo una vigencia precaria y poco duradera, allí donde llegó a realizarse.

El problema era su interpretación perversa y restringida, se tendió a considerar el management como un conjunto de técnicas universales, igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se le relacionaba casi exclusivamente con la

¹⁶²Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo Público a Través de la Sociedad*. Caracas, CIAD, 1997.

¹⁶³Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier. “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”. *Op. cit.* p. 18.

racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.¹⁶⁴ Así, para algunos se trata sólo del management público, bien como una orientación derivada de la gestión empresarial, o bien como un campo de estudio con características propias y diferenciadas que le confieren su propia singularidad. Esta última sujeta a discusión en otra apartado.

A partir de la aplicación de los postulados de la Nueva Gestión Pública se puede constatar las limitaciones de los mecanismos de mercado y de redes, lo que conduce a una revalorización y reconceptualización del rol del Estado. Luego de casi dos décadas de críticas incesantes al Estado y su burocracia, estamos asistiendo en este momento a un replanteo del valor y de la importancia del núcleo estatal en el nuevo sistema de servicios públicos. En primer lugar, porque dispone de una maquinaria administrativa con representación a nivel nacional. En segundo lugar, porque dicha maquinaria responde a los representantes electos por el conjunto de la ciudadanía. Esto lo distingue de la lógica particularista de mercado, ya que expresa la voz de la ciudadanía y no de una parte de ella.¹⁶⁵

Al mismo tiempo, porque asume la representación de sectores sociales carentes de poder de compra y que no interesa al mercado. Por ello, el aparato administrativo estatal constituye el canal de accountability ante los representantes políticos, y a través de ellos ante la ciudadanía en su conjunto, por la formulación e implementación de las políticas públicas. Este rol del Estado en la elaboración de las políticas públicas, se basa en que aún en el proceso más negociado, éste no es un actor más, sino que es el único actor que puede desarrollar la capacidad de tener una visión de conjunto y expresar el interés general.

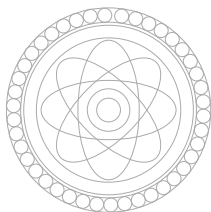
¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 19. Estos autores citan a Gibert un administrador público francés que señala: “La realidad del management público es muy controvertida: para algunos se trata de un concepto estrella, mientras que para otros es el instrumento culpable de una voluntad de ‘privatización’ o de ‘rentabilización’ de los servicios públicos; es, igualmente un concepto vacío para los que piensan que no hay más que un management, una ciencia ficción para los que hacen un análisis pesimista de la gestión de la administración, un neologismo inútil para los que ven en la ciencia administrativa el instrumento de un enfoque concreto del funcionamiento de las organizaciones, etc”.

¹⁶⁵ Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado. “La Cuestión de la Governance: Mercados, Redes y Capacidad Estatal de Conducción”. *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Argentina, 2001, www.clad.org.ve/anales6/html.

En suma puede señalarse que: 1) la gestión pública tiene dos implicaciones: a) es una actividad que para nuestros efectos debe emplearse en minúscula (gestión pública) y b) existen investigaciones que intentan explicar dicha actividad por lo que debe utilizarse en mayúscula (Gestión Pública);¹⁶⁶ 2) su origen conceptual se encuentra en el public management y en su derivación primaria de gerencia pública; 3) cuenta con un interés de estudio que le permite conformar una orientación en el objeto de estudio de la Administración Pública; 4) no existe una teoría de la gestión pública y probablemente, no puede aspirar a construirla; 5) es un enfoque de naturaleza empírica que pretende convertirse en una disciplina (situación controversial y compleja); y 6) por todo lo anterior, puede afirmarse que no puede considerarse como una ciencia, sino como una orientación dentro del objeto de estudio de la Administración Pública.

¹⁶⁶ La administración pública tiene un objeto de estudio que es la *actividad organizada del Estado*, por lo que la gestión pública comparte este objeto, es decir, no cuenta con un objeto propio e independiente. Lo mismo sucede con el estudio del objeto, por lo que puede afirmarse que la Gestión Pública como estudio del objeto, es una de las orientaciones o interpretaciones de la Administración Pública.

La Nueva Gestión Pública en Acción



En este capítulo, se describe de manera más específica a la Nueva Gestión Pública como actividad (objeto de estudio), analizando los diferentes paradigmas –tradicional, eficientista y de calidad– propuestos por Richards (1994) y retomados por Haywood y Rodríguez (1994) para identificar el proceso de gestión pública a la Nueva Gestión Pública. En este contexto, se revisan las recomendaciones e impulso de las nuevas políticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como de la propuesta poco difundida del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que para los países latinoamericanos nos parece es la más adecuada, factible y viable.

A partir de las experiencias de estudios de caso como fueron Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, constituyen el núcleo de experiencias en Nueva Gestión Pública. Tomando estas referencias y de otros países, Conde (2001) establece cuatro modelos –anglosajón, europeo continental, europeo septentrional y países en transición– que permiten mostrar la diversidad de experiencias y establecer la hipótesis de que: la Nueva Gestión Pública no es un modelo universal y aplicable a todos los países. Para finalizar, se enfatiza la necesidad

CAPÍTULO DOS

de una Nueva Gestión Pública comparativa que tome en cuenta las circunstancias y entornos propios de cada nación.

Los cambios en la administración pública iniciaron, cada vez más fuertes, desde la comunidad internacional quién empezó a considerar prioritaria la reforma administrativa, entre ellos: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y muchos órganos regionales, así como los donadores de asistencia bilateral, los socios comerciales y las ONG.¹

La gestión pública ha sufrido un cambio sustancial del paradigma clásico de la administración pública –pasando por el paradigma de la eficiencia– al paradigma de la gestión pública enfocada al cliente. Existe un cambio del “Consenso de Washington” de corte neoliberal que impulsó políticas de primera generación, –como fueron la privatización, la desregulación económica y el pretendido “gobierno mínimo”– hacia el “Consenso OCDE”, que asume y reelabora las tesis y métodos administrativos de la Nueva Gestión Pública (New Public Management).²

La OCDE como su principal impulsor ha promovido la transformación de los alcances, objetivos y medios de la gestión pública. Los países más representativos –aquí analizados– permiten mostrar la diversidad de políticas implementadas para generar el cambio en la percepción de los ciudadanos, mayor capacidad de respuesta e incrementar la legitimidad necesaria de sus gobiernos.

El cambio en el paradigma de la gestión públicas en los países desarrollados que han impulsado dichas transformaciones, no han sido uniformes, integrales y homogéneos, por el contrario son diversos, en algunos casos radicales –Reino Unido, Australia y Nueva

¹Lynn, Laurence E. Jr. “Reforma a la Gestión Pública: Tendencias y Perspectivas”. Pardo, María del Carmen (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004, p. 106.

²Aguilar Villanueva, Luis. *Enlace*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., No. 51, enero-marzo del 2001, p. 13.

Zelanda– en otros casos limitados y conservadores –Francia y Portugal– lo que permite sostener que el proceso de transformación de un paradigma a otro, es simbólico y no necesariamente estructural.

Mientras, en los países en desarrollo en la década de 1980, cuando comienza la reforma de la gestión pública, la democracia ha avanzado extraordinariamente en muchos países de la región latinoamericana, haciendo con ello viable una forma más flexible de administración pública, en la cual un incremento de la autonomía de los gerentes públicos es acompañado con una mayor responsabilidad democrática.³ Lo que la reforma de la gestión pública plantea es que ahora el régimen político ha progresado lo suficiente como para ser consistente con una administración pública más eficiente, en la medida en que es más autónoma. Dicha reforma plantea que tanto los políticos como los servidores públicos efectivamente requieren que se los haga responsables, pero que ahora existen nuevos y mejores mecanismos de responsabilidad.

Por ello, en los países en desarrollo una mayoría se encuentra con reformas de la primera generación –paradigma eficientista– de corte neoliberal y de ajuste fiscal, por lo que algunos países han logrado avanzar en las reformas de segunda generación, que serían deseables que se implementaran. En este contexto, se realiza una crítica fundada en las orientaciones de la Nueva Gestión Pública actual, en la que se propone la necesidad de una gestión pública comparada a partir de superar las limitaciones y obstáculos de la gestión gubernamental. Nos parece que ésta es la forma más adecuada para abordar la naturaleza de la gestión pública como actividad.

³Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004, p.7.

2.1 LOS PARADIGMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de las preguntas: ¿quién define lo que es el interés común? ¿quién ha de recibir qué, cuándo, dónde y cómo? ¿quién toma las decisiones clave que convierten el infinito número de demandas en un número manejable de legítimas necesidades a cubrir? Una respuesta es la que propone Richards (1994) quien sugiere que estas son cuestiones claves para los gestores públicos, en un momento en que todo parece indicar que los cambios apuntan a una transformación de la gestión de los servicios públicos.⁴

Una manera de interpretar y explicar estos cambios en la gestión pública es mediante tres paradigmas: 1) el paradigma clásico de la administración pública; 2) el paradigma de la eficiencia; y 3) el nuevo paradigma del cliente. En este mismo planteamiento coinciden (Haywood y Rodríguez, 1994), al describir estas tres fases en el caso de la Gran Bretaña. Aunque las diferencias entre los paradigmas pueden parecer mínimos, en la práctica las consecuencias muestran las enormes diferencias entre ellos.

2.1.1 El paradigma tradicional de la gestión pública

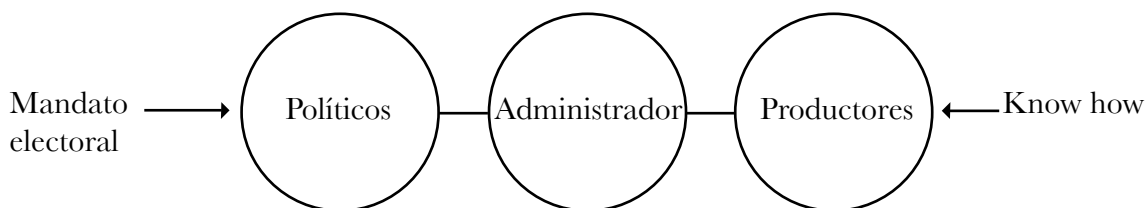
El paradigma tradicional de la gestión pública se ha desarrollado durante el periodo de crecimiento sostenido y de cambio incremental en los servicios públicos. Después de la fase de expansión del Estado de Bienestar en la posguerra, se mantuvo de forma sostenida un crecimiento del gasto público amparado en un amplio consenso sobre la forma en que debían utilizarse los recursos públicos en metas de desarrollo social. Tanto las reglas formales de participación en el gobierno de esos servicios públicos como las prácticas que se desarrollaron condujeron a una visión básicamente incremental del cambio.⁵

⁴Richards, Sue. “El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, No. 1, septiembre-diciembre de 1994, p. 5.

⁵Haywood, Stuart y Rodríguez, Jeff. “Un Nuevo Paradigma para la Gestión Pública”. Kliksberg, Bernardo (comp.) *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Diagrama 1

Paradigma tradicional de la gestión pública



Fuente: Richards, Sue. “El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública”. Op. cit. p. 6.

El diagrama 1 nos acerca a los ámbitos de poder claves en el paradigma de la gestión pública y las bases de legitimación en que basan su fuerza. Los políticos y técnicos que trabajan cerca de ellos se basan en el mandato electoral recibido de los ciudadanos. A pesar de las imperfecciones del proceso democrático, las elecciones proporcionaban el derecho a tomar decisiones en nombre de la comunidad, para legitimar las acciones que eran asumidas.

Durante esta primera fase, hay tres actores principales: 1) los políticos, quienes clásicamente toman las decisiones de política; 2) los profesionales que producen los servicios requeridos a partir de las decisiones tomadas; y 3) los administradores que mantienen el equilibrio entre ellos. La legitimidad en el área profesional resultaba del conocimiento especializado aplicado a las políticas implementadas. La pertenencia al grupo profesional es autorreguladora. Los valores profesionales dominan el proceso de producción de servicios.⁶

⁶ *Ibid*, p. 190.

Richards (1993) señala que en este paradigma no existe distinción alguna entre cliente, elector y ciudadano. La rendición de cuentas parte de los productores del servicio público hacia los líderes políticos y desde ellos hacia los electores. No hay un control directo de un servicio público en particular, sino que éste se enmarca en el más amplio proceso de responsabilidad política y de forma casi inevitable se disuelve.⁷ En el paradigma clásico de la gestión pública son los políticos quienes han de fijar los grandes parámetros de los servicios públicos.

El segundo ámbito clave es el del productor del servicio. La legitimidad en este campo proviene de la posesión de la experiencia necesaria para poder llevar a cabo el proceso de producción del servicio. En la medida en que los políticos no definen específicamente los detalles de una política de servicio, los profesionales llenan ese vacío, considerando como terreno propio.

Muchos de los productores de los servicios públicos son, de hecho, profesionales que autorregulan su labor con el acuerdo implícito de la sociedad, y con un derecho a controlar el acceso y a definir las normas de conducta. Dentro del paradigma clásico de la gestión pública, esta situación les concede una gran capacidad de influencia en la política de los servicios públicos.

Entre los productores y los políticos, el administrador público asume el papel integrador, como de hecho lo postula el paradigma clásico de la gestión pública. El administrador negocia lo que pueda considerarse común en ese arena de negociación en disputa. Los administradores mantienen la línea a seguir, resuelven disputas y definen problemas.⁸

⁷Richards, Sue. *Op. cit.* p. 6.

⁸*Ibidem*. “El papel del administrador se justifica por el hecho de conseguir el compromiso que mejor funcione entre estos dos poderosos ámbitos, presentándose él mismo como el servidor de esos dos campos”.

2.1.2 El paradigma eficientista de la gestión pública

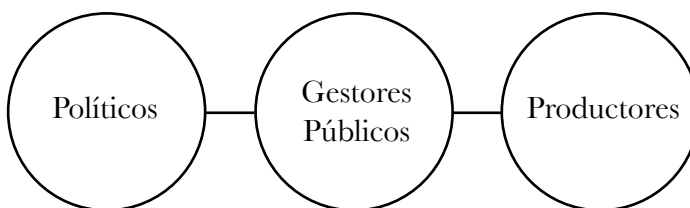
El paradigma clásico de la gestión pública comenzó a transformarse a partir de la polémica para detener el continuo incremento del gasto público. Los gobiernos realizaron una serie de políticas neoliberales no sólo para reducir el gasto público, sino también para obtener una mayor eficiencia del mismo mediante la privatización y la desregulación económica. Con estas acciones se había iniciado el paradigma de la eficiencia de la gestión pública.

Un asunto clave fue la idea de que las organizaciones del sector público tienden a ser ineficientes debido a la falta de competencia, lo que provoca que acaben atendiendo sólo a los intereses de los productores. En este paradigma, la solución sería, allí donde fuera posible, aplicar mecanismos de mercado que favorecieran una presión de competencia. Lo que se pretende es transformar un modelo cerrado de administración por un modelo abierto y de competencia.

El papel del administrador, basado en su capacidad de negociación entre los dos poderosos sectores en juego, se transformó en un nuevo rol managerial (gerencial) capaz de ejercer presión sobre el ámbito de los productores para conseguir así una mayor eficiencia.

Diagrama 2

Paradigma de la eficiencia de la gestión pública



Fuente: Richards, Sue. "El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública". Op. cit. p. 7.

El diagrama 2 muestra la naturaleza del paradigma de la eficiencia. El paradigma se centra en la creación y el desarrollo de un rol integrador entendido más como gestor público que como administrador, un papel que las personas del ámbito político usarían para conseguir y desarrollar una mayor eficiencia. De acuerdo a esta posición, lo que se necesitaba en las nuevas circunstancias era un integrador que crease un nuevo orden alternado el equilibrio de poder entre los políticos y los productores del servicio público, entre los profesionales y el resto de los miembros del personal.

El papel del administrador ha sido reemplazado por el de gestor público. La nomenclatura es deficiente tanto simbólica como retóricamente. El gestor público es un agente activo del político. Los políticos tienen ahora una poderosa agenda para el cambio y desean impulsarlo a través del gestor público.⁹

La historia de cambiantes circunstancias económicas que condujeron a la creación de un nuevo paradigma de la eficiencia en los servicios públicos es el origen de esta nueva etapa de la gestión pública. Esto explica los grandes cambios que se observaron en el campo público en la década de 1980. Sin embargo, ahora se está presenciando la emergencia de un nuevo paradigma: el de la calidad.

2.1.3 El paradigma de la calidad en la gestión pública

Tanto los gestores de los servidores públicos, como los estudiosos de la administración pública no pueden evitar quedar impresionados por el poder retórico y mágico del concepto de “cliente”. Significó un cambio positivo en la cultura administrativa y proporcionó una justificación a los gestores públicos y productores a fin de trabajar bajo un objetivo común de conseguir mayor calidad del servicio.¹⁰ La preocupación por el cliente recordaba los valores más antiguos del servicio público, los cuales eran herencia

⁹ Haywood, Stuart y Rodríguez, Jeff. *Op. cit.* p. 191.

¹⁰ Richards, *Op. cit.* p. 9.

del paradigma clásico de la gestión pública. No obstante, que existe un amplio debate para utilizar el concepto de “cliente” o “consumidor”, para otros estudiosos es necesario recuperar la voz ciudadano en el contexto de la gestión pública contemporánea.

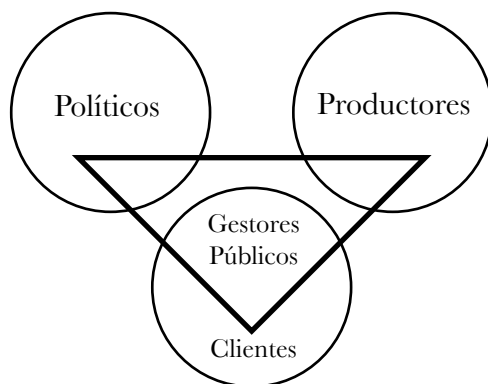
Richards (1993) sostiene que la orientación hacia el cliente era consecuente con la idea de aprendizaje del sector privado: las compañías más directamente sometidas al mercado estaban actuando más adecuadamente que aquellas industrias anticuadas y costosas que estaban perdiendo fuerza frente a las competencias internacionales. Bajo este paradigma, se asume que no existe una diferencia de naturaleza entre la gestión pública y la privada, por lo que aplicando las técnicas de la gestión empresarial los resultados del sector público mejorarían.

Para Haywood y Rodríguez (1994) durante los años de 1990, existe una tercera fase: permanecen los actores originales, pero parece estar surgiendo un cuarto actor: el consumidor o cliente. Asimismo existen ahora dos fuentes potenciales de legitimidad: la tradicional, a través del proceso democrático, y la más novedosa, a través del consumidor o cliente. La posición del gestor público empieza a cambiar debido a que ocupa ahora un territorio entre los tres ámbitos -políticos, profesionales o productores y consumidores- articulando y equilibrando los intereses de cada uno. El manejo de este triángulo y sus tensiones inherentes es una de las tareas claves del gestor público en el paradigma de la calidad.¹¹

¹¹ Haywood, Stuart y Rodríguez, Jeff. *Op. cit.* pp. 191-192.

Diagrama 3

Paradigma de la calidad de la gestión pública



Fuente: Richards, Sue. “El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública”. Op. cit. p. 9.

En el caso del Reino Unido, la Carta del Ciudadano tiene en esta perspectiva un significado simbólico del concepto de cliente. El gobierno británico escogió una posición de defensor de los clientes frente a las unidades de productores en los servicios públicos de tipo monopolista. Ya que el cliente no era capaz de defender sus intereses en cualquier circunstancia, la Carta le proporcionaba el marco general a partir del que podía hacer oír la voz del cliente, creando unos mínimos de rendimiento de cada servicio.

La presencia del cliente como nuevo actor en este paradigma emergente, se puede explicar a partir de cuatro consideraciones:

1. De la eficiencia gestora pública a la privada. La idea era que los gestores públicos tenían que actuar como “lo hacían los del sector privado”. Se ha escrito mucho acerca de lo diferente que es el campo público del sector privado. No obstante, lo que se ha olvidado es el impacto real que sobre los gestores públicos tienen los contactos con sus equivalentes en el sector privado. Las consecuencias no deseadas de ese mayor

contacto pueden haber sido el “importar” la legitimación de mercado del sector privado al terreno público, a pesar de lo diferente que es la base económica de uno y otro sector.

2. Gestionar a través del mercado. En el paradigma de la eficiencia, la “presión directa” a través de la jerarquía organizativa y la “gestión a través del mercado”, eran enfoques igualmente eficaces para lograr una mayor eficiencia. Se supone que el interés del cliente puede ser expresado ya sea colectivamente a través de una autoridad que dispone del poder financiero, ya sea de forma individual, pero sus elecciones tiene un impacto sobre la asignación de los recursos entre los proveedores.
3. Liderazgo y cambio cultural en la gestión pública. En la década de 1980, los gestores tanto públicos como privados redescubrieron el liderazgo. La literatura sobre la “excelencia” evocaba la necesidad de trascender los modelos mecánicos de gestión que previamente habían prevalecido.¹² Se pretende que para ser realmente efectivos y mejorar en la productividad, los gestores públicos que trabajan en el paradigma de la calidad, necesita liderar un cambio cultural y, para ello, se requiere el orientar a la organización a la satisfacción del cliente.
4. La orientación al cliente. Los clientes en el mercado ejercen el poder que les da la disponibilidad de su dinero y el cliente de los servicios públicos goza de un nuevo poder en parte a causa de esa misma disponibilidad financiera. En parte, el concepto de “usuario” en el paradigma de la eficiencia da la apariencia de respetabilidad política a los valores del cliente que tienen una serie de connotaciones políticas diferentes. La existencia de esta antigua tradición a la que se ha señalado, ayuda a explicar la prontitud con la cual se ha adoptado el concepto de cliente.¹³ Los gestores públicos que se sienten cercanos a los viejos valores de los usuarios, buscan incorporarlos a las formas de pensamiento actual. Por ello existe un transito de la voz “usuario” por la de “cliente”.

¹²Peters, Thomas J. y Waterman, Robert H. Jr. *En Busca de la Excelencia*. México, Lasser Press, 1984.

¹³Richards, Sue. *Op. cit.* p. 11. Sobresaltados míos. “Los gestores que buscan el desarrollo de una mejor calidad del servicio pueden utilizar el concepto (tanto real como ideal) de cliente como medio para fortalecerse en su labor de reto al papel tradicional predominante del productor”.

La palabra “cliente” es un término común en el lenguaje administrativo. La forma en que lo definen en la práctica probablemente difiere. Los clientes de los servicios públicos pueden ser definidos simplemente como los receptores inmediatos del servicio, en vez de, como ocurre en el sector privado que son definidos como compradores.

El paradigma clásico de la Administración Pública fue puesto en cuestión por circunstancias políticas y económicas, que condujeron a la emergencia del paradigma de la eficiencia con su énfasis en el conseguir más por menos. Ahora es el paradigma de la eficiencia el que es puesto en cuestión por un movimiento para incorporar la perspectiva del cliente. La nueva práctica de la gestión pública sugiere que la orientación hacia el cliente cobra fuerza y está cambiando el equilibrio de poderes que previamente prevalecía.¹⁴

Para Richards, es importante señalar que a la luz de la práctica cambiante en la gestión pública, una cuestión central es establecer qué nuevos códigos prácticos deberían desarrollarse como gestores públicos para que se permita gobernar mejor las acciones en el nuevo mundo del paradigma del cliente. En torno a este paradigma la polémica es muy amplia y variada por lo que en los siguientes capítulos se realizará una revisión más detallada. Hasta aquí diremos que la discusión se centra en que la categoría cliente, pierde sentido cívico y de derechos fundamentales que sólo la voz ciudadano permite recuperar.

En principio el ciudadano-cliente o el cliente de la administración pública supone un intento de relación de la gestión pública y la gestión privada cuyas fronteras no se encuentran estrictamente delimitadas, además que supone valores de tipo económico claramente alejados de la naturaleza pública del gobierno, lo que provoca una expresión contradictoria en sus términos.¹⁵

¹⁴ *Ibid.*, p. 15. Sobresaltado mío.

¹⁵ García Solana, Ma. José. “La Posición del Ciudadano: la Noción del Cliente”. En Olías de Lima, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 306.

Utilizar el concepto de cliente como panacea cuya aplicación cabría para todo actor social, individual y colectivo, puede llevar a cometer un grave error, pues las implicaciones que desarrolla se hacen meramente en términos de eficiencia. A ello se une que el reconocimiento no tanto de derechos y obligaciones sino de privilegios, rompe el principio básico de la ciudadanía que es el reconocimiento de derechos y deberes erga homines.¹⁶

2.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

El primer trabajo donde se muestran los primeros rasgos en el cambio de la Nueva Gestión Pública entre los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es el documento “La Administración al Servicio del Público” publicado en 1987, como resultado de la primera fase de los trabajos llevados a cabo por el Comité de Cooperación Técnica (TECO), órgano especializado en el estudio de los temas relacionados con la gestión pública.¹⁷

El documento afirma que la administración pública es un servicio y el público, su clientela. Esta nueva visión supone el concepto de “receptividad” en la cultura administrativa como un nuevo valor, que es compatible con otros valores y pautas como son la eficiencia, la eficacia o el respeto a la legalidad. Una administración receptiva –según la OCDE– es aquella que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tienen derecho a esperar de la administración pública.¹⁸

¹⁶ *Ibid*, p. 307. Este autor señala que: “No podemos hablar de un cliente universal en la administración pública puesto que el cliente, aparte de asentarse en intereses particulares y fragmentados involucrados sólo mediante el consumo, rechaza cualquier identificación con valores colectivos de la comunidad política lo que provoca la ausencia de valoraciones acerca de su posición respecto a los derechos y valores políticos”.

¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Administración al Servicio del Público*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 1991, p. 9.

¹⁸ *Ibid*, p. 10.

La receptividad es entendida en cuatro ámbitos: 1) el ciudadano tiene derecho a que la administración pública sea comprensible, es decir, que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro; 2) que sea accesible en el plazo espacial, temporal y material; 3) que responda a lo que se espera de ella, para que de soluciones y no retrase la solución de demandas y peticiones de los ciudadanos; y 4) que permita la participación de éstos en la adopción de las decisiones administrativas que les afecten.

La principal preocupación de casi todos los gobiernos de la OCDE es mejorar las relaciones entre las administraciones y el público; la interdependencia de los sectores público y privado es tal que la Administración debe actuar con más flexibilidad y satisfacer mejor las necesidades de los miembros de la sociedad. En un intento de mejorar la calidad de los servicios prestados, los gobiernos reforman la gestión de la Administración Pública. Esta reforma puede resumirse así: abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público.¹⁹

A partir de estas consideraciones, se afirma que la administración-servicio, o la receptividad de la administración pública (el término inglés “responsiveness” es más activo que “receptividad”, y significa “capacidad de respuesta”) es una consecuencia del funcionamiento de la administración y, en primer lugar, una disposición de ánimo. Por ello, esa actitud es la que hay que cambiar en el servicio público. En suma, la orientación del informe es práctica: se centra en los medios de que dispone la administración pública para aumentar su receptividad hacia los clientes.

Un segundo documento, publicado en español en 1997 permite mostrar las transformaciones alcanzadas por los países miembros de la OCDE bajo el emblema de la Nueva Gestión Pública.²⁰ En el plano de la actividad, existe una transición de la gestión pública tradicional hacia un modelo posburocrático, orientado y caracterizado en la

¹⁹ *Ibid.*, p. 19.

²⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 1997.

legitimación de la acción pública en los resultados.²¹ Este proceso de transformación es más notorio en los gobiernos de la OCDE que están realizando políticas que conducen a mayores niveles de crecimiento sostenido y de empleo que contribuyan al bienestar social. En estas economías destaca la importancia del sector público, la cual se ha incrementado notablemente, por lo que su eficacia influye directamente en la economía general. Supone que existe un dilema: el sector público puede ser un factor de éxito o un obstáculo en la modernización de cualquier país, dependiendo más que de su tamaño de su capacidad de atención y resultados. El peso absoluto del sector público en la economía ha crecido de manera significativa y se reconoce que éste ha tenido un impacto fundamental en el desarrollo económico total. Existe consenso en que el desarrollo del sector público necesita ser mejorado.

La reforma en la gestión del sector público no es un asunto nuevo. En los últimos 30 años muchos países han perseguido “micro reformas” descritas de diversas formas como presupuesto por programas, gerencia por objetivos, y gerencia contable entre otras. Muchas organizaciones individuales, en los niveles de gobierno federal y local han desarrollado sus propias iniciativas dirigidas a la eficiencia, eficacia y servicios al cliente. Pero lo que parece diferente acerca de las reformas actuales es su gran alcance, implicando cambios significativos en los límites y estructura del sector público. En ese sentido, para la OCDE la Nueva Gestión Pública no es considerada como una moda pasajera.²²

La Nueva Gestión Pública actual supone que para maximizar los resultados económicos, asegurar la cohesión social y recuperar la legitimidad de la sociedad, la

²¹Berrones Uvalle, Ricardo, “El Carácter Multifacético de la Gestión Pública”. *Revista IAPEM*, México, Instituto de Administración Pública en el Estado de México, No. 37, enero-marzo 1998, p. 16. “En cuanto categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones públicas lo siguiente: 1) el comportamiento de los sistemas de cooperación; 2) la eficacia de las capacidades de realización; 3) las formas y modos de comunicación institucional; 4) la eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación, implementación y evaluación de las acciones; 5) la consistencia para el cumplimiento de objetivos; 6) la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos; 7) la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; 8) la aptitud para inducir procesos de cambio gradual, estructural o coyuntural; 9) la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; 10) la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tienen efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; 11) la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales”.

²²Shand, David. “La Nueva Gestión Pública: Retos y Temas de Discusión en una Perspectiva Internacional”. *Revista de Administración Pública (RAP)*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, no. 91, p. 77.

administración pública debe adaptarse a las circunstancias cambiantes, explorar nuevas posibilidades y utilizar adecuadamente los recursos disponibles. Por lo que organizaciones fuertemente centralizadas, reguladoras y rígidas, que valoran más los procedimientos que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de los resultados esperados por los ciudadanos.

Dentro de las causas más señaladas para realizar la transformación en la gestión pública tradicional se encuentran: 1) el fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por las crisis, requieren una mejor asignación y gestión de los recursos públicos; 2) el peso de las reglamentaciones gubernamentales afecta el costo de las estructuras y la productividad del sector privado, que son contrarios en un mercado internacional más competitivo; y 3) los cambios demográficos, la evolución económica y social conduce al incremento de servicios que la sociedad espera del Estado.

En el terreno de la gestión pública ha aparecido un nuevo modelo, dirigido a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público cada vez menos centralizado, donde los indicadores son una herramienta fundamental para la medición del desempeño. Este modelo de Nueva Gestión Pública tiene los siguientes rasgos específicos: a) una orientación marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio público; b) existe la pretensión de sustituir formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas, en un contexto cada vez mayor de gestión descentralizada; c) se exploran nuevas soluciones diferentes en la prestación directa de los servicios y de una reglamentación directa por el Estado (privatización, desreglamentación, subcontratación); d) la búsqueda de la eficiencia en los servicios públicos prestados directamente por el sector público; y e) se refuerzan las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado.

A partir de estas ideas, autores como Shand (1996) afirman que la gestión pública se encuentra dirigida hacia cambios macro y micro.²³ Entre los cambios macro están la privatización y las concesiones que reducen el tamaño del sector público (Reino Unido), así como el establecimiento de agencias de servicio autónomo separadas de los departamentos de los ministros (Reino Unido y Nueva Zelanda). Mientras que entre los cambios micro, pueden mencionarse: a) enfocarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio; b) el remplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas en un medio que descentralice la gestión pública; c) flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público; d) nuevas políticas de manejo de personal que den mayor flexibilidad al desarrollo del staff; e) el uso de mecanismos para mejorar cuestiones como el desempeño en la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado; f) incentivos para mejorar el desempeño que permita a las organizaciones conservar un porcentaje de ahorros de su desempeño; g) el fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para “conducir” al gobierno; y h) mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar resultados.

Para fomentar una cultura orientada hacia los resultados es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos. En algunos países desarrollados, se delegan las decisiones sobre asignación de recursos en los ministerios y agencias ejecutivas. El objetivo consiste en estimular a los gerentes para que se dediquen más a los resultados, concediéndoles más flexibilidad y autonomía en el uso de los recursos, tanto financieros como humanos. Otra medida central es la desconcentración, basada en una mayor exigencia de resultados y en una mayor responsabilidad, ha resultado ser una opción adecuada en países miembros de la OCDE. Permite incrementar las facultades y la responsabilidad de los gerentes y contribuye a concentrar más la atención en los resultados, al tiempo que incentiva un mejor uso de los recursos.

Para la Nueva Gestión Pública resulta indispensable que la administración pública se oriente más hacia el usuario (cliente), si se pretende que se fundamente más

²³ *Ibid*, pp. 80-84.

en los resultados. Se han alcanzado progresos significativos en la mejora del acceso de los clientes a los servicios, el incremento de la transparencia de los procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles. Se pretende inculcar más la preocupación por el cliente en el conjunto del sector público y en todos los niveles de la administración pública, por lo que debe buscarse la calidad. Algunos países establecen normas de servicio que especifican la calidad que puede esperar el usuario. Los indicadores son útiles para conocer la efectividad y el grado de satisfacción del cliente.²⁴ Uno de los ejemplos más representativos es la Carta del Ciudadano en el Reino Unido, que se caracteriza por asegurar que todo servicio público desarrolle, monitoreo y publique normas para la prestación de servicios.

Para esta clase de Nueva Gestión Pública el sector público resulta más eficaz en sus actividades cuando los mercados de sus productos son competitivos. Cuando esta situación prevalece, el sector público fomenta la mejora de la calidad y la eficiencia (formas mercantiles y privatización). Una Nueva Gestión Pública más racional de la normativa debería incluir un objetivo cada vez más importante de la acción gubernamental. La regulación, en sus diferentes formas, resulta un instrumento importante y su buena calidad resulta esencial en la eficiencia del gobierno.

Para llevar a cabo una gestión de resultados, es necesario elaborar estrategias dinámicas y flexibles que los individuos y las instituciones puedan adoptar a sus necesidades. Una estrategia radical selectiva de aplicación de las reformas puede ser una solución óptima. Una estrategia óptima de reforma podría consistir en seleccionar un número limitado de cambios extremadamente visibles, con alcances suficientemente limitados para ser realizables, pero a la vez suficientemente radicales para producir un impacto significativo en los comportamientos y en los procesos administrativos. La reforma es un medio, no un fin en sí mismo.²⁵

²⁴ Haywood, Stuart y Rodrigues, Jeff. *Op. cit.* p. 195.

²⁵ Una *reforma radical* supone realizar negociaciones con cuestiones novedosas: 1) el centro del gobierno debe aplicar y desarrollar una capacidad estratégica de dirección de las reformas, actuando para que se diseñen y apliquen en forma que se refuercen mutuamente; 2) los órganos centrales de gestión deben cesar de prescribir detalladamente cómo deben actuar los agentes ejecutivos y dedicarse más a fijar el marco general de su actividad y 3) las reformas deben apoyarse en los niveles más altos, pero este apoyo corre el riesgo de debilitarse si no se percibe claramente una mejora de los resultados.

Los esfuerzos actuales de la gestión pública deben salvaguardar la capacidad central de gobernar, con un equilibrio entre la dirección centralizada y la acción dejada a la voluntad de los gerentes locales, donde se protejan las formas democráticas de responsabilidad y donde los valores tradicionales de integridad y de equidad se combinen con nuevos valores como la eficiencia y la calidad de los servicios”²⁶

Un tercer documento lo constituye la publicación en 1994 del Simposio sobre Iniciativas de Calidad en el Servicio Público celebrado en París, organizado por el Servicio de Administración Pública (PUMA-Public Management Service).²⁷ En este evento se presentaron experiencias de diversos países miembros de la OCDE. Países como Bélgica, Francia, Portugal y el Reino Unido eligieron implementar iniciativas de calidad centralizadas a través de proyectos de ley impulsados en muchos casos por políticos, y en algunos casos, como en los Estados Unidos, a través de declaraciones de normas de servicio por mandato instrumentadas por organizaciones individuales del sector público. Por su parte, Australia y Suecia se encuentran entre los países que consideraban si una iniciativa central podría complementar el trabajo existente realizado por las organizaciones individuales. La Unión Europea está considerando una iniciativa de “carta de servicios” al igual que el Consejo de Europa en relación con el gobierno local. Una cuestión recurrente son las relativas ventajas de las iniciativas centradas con relación a los servicios de calidad.

Existen evidencias de que las iniciativas de servicios de calidad están cambiando la percepción del público acerca de los servicios destinados a la población, así como la forma de interacción entre los servidores públicos y el público y la forma en que está organizado el servicio a ellos destinado. También están cambiando los tipos de servicios suministrados y la manera en la cual se presentan dichos servicios. Más aún, están alterando las relaciones entre políticos y servidores públicos.²⁸

²⁶Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE. Op. cit.*, p. 44. El futuro previsto por la OCDE para la gestión pública es que los gobiernos deben buscar: 1) Restringir su participación en la prestación directa de los servicios; 2) Dedicar más tiempo a aplicar un modelo flexible para desarrollar la actividad económica; 3) Regular mejor, disponiendo de información más completa sobre los efectos probables; 4) Evaluar permanentemente la eficacia de las políticas seguidas; 5) Reforzar su capacidad de gestión previsor y de dirección para una mejor adaptación a los desafíos económicos y sociales futuros; y 6) Dirigir los asuntos públicos de una manera más participativa.

²⁷Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1996.

²⁸*Ibid*, p. 13.

Aunque el enfoque de calidad en el servicio público presenta considerables ventajas, también existen desventajas.²⁹ Se afirma que se debe tener cuidado en no dar a los deseos la categoría de necesidades, simplemente porque los clientes quieren algo. Algunos consideran que los puntos de vista de los clientes son a menudo volátiles y poco confiables, y critican a las encuestas de opinión de usuarios sobre la base de que puede darse poca importancia a las respuestas de preguntas hipotéticas. Sin embargo, lo que generalmente se concede al cliente en todos los países miembros de la OCDE es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar decisiones. En realidad, la opinión del público y las demandas de los clientes realizan un papel importante, pero la decisión será tomada principalmente por el gobierno o dependencias de servicio.

Un cuarto documento de la OCDE que orienta el cambio hacia la Nueva Gestión Pública hacia el plano de la ética fue publicado en 1997. En el informe se establece que un aspecto que es fundamental en la gestión pública global es su vinculación con la gestión ética.³⁰ En las administraciones públicas los objetivos de las tres “E”, economía, eficiencia y eficacia, continúan siendo importantes. Pero los países están dando mayor prioridad a una cuarta “E”: la ética. El comportamiento correcto y honesto ha sido siempre una condición sine qua non para una buena administración pública.³¹ Se sostiene que las reformas de la gestión pública y la confianza general en la administración pública dependerán de ello, lo que hace necesario el establecimiento de una infraestructura ética sólida y eficaz.

El desafío de la gestión pública en el siglo XXI es la renovación de las instituciones, en un contexto de mayores resultados, mejor satisfacción de los usuarios y un manejo adecuado de los recursos. Algunos países han reconocido la imperiosa necesidad de una reforma en conjunto de la gestión pública en sus sectores públicos. Mientras que otros

²⁹Shand, David y Arnberg, Morten. “Exposición de Antecedentes”. (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1996, pp. 34-37.

³⁰Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Ética en el Servicio Público. Cuestiones y Prácticas Actuales*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 25.

³¹Una infraestructura ética comprende: compromiso político; marco legal eficaz; mecanismos eficaces de rendición de cuentas; códigos de conducta efectivos; actitud de apoyo al servicio público y una sociedad civil activa que desempeñe el papel de vigilante de los funcionarios. *Ibid*, p. 7.

gobiernos han decidido reducir el tamaño del sector público. Algunos han destacado el papel esencial del sector público en su desarrollo y sólo lo han modernizado.

El paradigma emergente para la gestión pública del sector público tiene mayor riqueza que los que le han presidido. Para Haywood y Rodríguez (1994), la Nueva Gestión Pública reconoce los diversos objetivos de las organizaciones del sector público y confiere a la efectividad el mismo peso que a las consideraciones de eficiencia. Reconoce que los intereses del público y del proveedor, por lo que no son sinónimos y que deben tener mayor preeminencia los de la ciudadanía. Implícitamente manifiesta nociones de legalidad, que reconocen la complejidad de la gestión pública.³²

Estos cambios contribuyen a garantizar la naturaleza de la dirección de los asuntos públicos y el papel del Estado que continuarán transformándose. Generalmente se admite que está emergiendo una cultura en la que predomina la preocupación de los resultados y que estos están mejorando en el sector público. Las reformas de la gestión pública conceden una gran importancia a la medición de los resultados. Los indicadores permiten mostrar el grado de avance de estos cambios al interior del sector público. Una de las herramientas más utilizadas son los indicadores. Los indicadores son instrumentos cuantitativos que permiten identificar los diversos aspectos del funcionamiento, operación y metas alcanzadas. De manera general pueden definirse a los indicadores como parámetros utilizados para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos de los proyectos, de la gestión y de los servicios, a través de los cuales cumple su misión la institución.³³

³² Haywood, Stuart y Rodríguez, Jeff. *Op. cit.* p. 206.

³³ SHCP-SECODAM. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 y Reforma Presupuestaria*. Metodología para la Planeación Estratégica. México, febrero 1999. Los indicadores deben reunir cuatro características básicas: 1) ser confiables (aportar la misma conclusión sin importar quién realice la evaluación); 2) representativos (describir las características de lo que se mide); 3) sencillos (que permitan obtener la información necesaria) y 4) replicables (que sean útiles para realizar análisis comparativos). La gestión pública emplea los indicadores que: 1) establecen sistemas de monitoreo y evaluación; 2) generan información necesaria para la toma de decisiones; 3) sustentan acciones de mejora; 4) permiten ubicar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados y 5) son insumo para la evaluación integral de la modernización administrativa. En ese sentido, los indicadores evalúan: 1) impacto (evalúan el beneficio social); 2) cobertura (evalúan el volumen de atención de la población objetivo); 3) eficiencia (evalúan el aprovechamiento de los recursos); 4) calidad o satisfacción del cliente (evalúan la percepción o las condiciones en que recibe el usuario el producto o servicio) y 5) alineación de recursos (mide la congruencia entre recursos requeridos y aprobados y suministrados). Por su tipo, los indicadores son: 1) Estratégicos (cumplimiento de objetivos estratégicos); 2) Gestión (resultados y operación de los procesos clave); 3) Servicio (medición de la calidad en la prestación de un servicio/ satisfacción percibida por el usuario) y 4) de Proyecto (miden el logro de los objetivos de los proyectos).

2.3 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD)

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) aprobó en su sesión del 14 de octubre de 1998, un documento preparado por su Consejo Científico titulado: “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”.³⁴ El informe sostiene que se requiere de la construcción de un nuevo tipo de Estado en América Latina. En primer lugar, en lo relativo a la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. El no haber resuelto esta clase de problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada por el estancamiento y por altas tasas de inflación, la cual fue bautizada como la “década pérdida”.

Ante este escenario económico, la primera generación de reformas dio prioridad a la dimensión financiera de la crisis fiscal del Estado. Estas reformas orientadas al mercado, a la apertura comercial y al ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en la década de los ochenta. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayoría de los casos, el éxito parcial de esta primera ronda de reformas.³⁵

El balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por ello, el CLAD propone una segunda generación de reformas con la finalidad de reconstruir el aparato estatal.

³⁴Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” *Reforma y Democracia*, Venezuela, No. 13, febrero de 1999.

³⁵*Ibid*, pp. 249-250.

El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.³⁶

Para la reformulación estatal se sugiere tomar en consideración cuatro elementos específicos de la región: 1) la consolidación de la democracia; 2) la necesidad de retomar el crecimiento económico; 3) la reducción de la desigualdad social; y 4) promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten de manera exitosa los problemas de democratización, de desarrollo económico y distribución de la riqueza, así como el mejoramiento de su gestión pública.

Para el CLAD la puesta en marcha de la reforma gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema política. Las características más relevantes del modelo de reforma gerencial pueden verse resumidas en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2.1
Modelo de Reforma Gerencial para América Latina

Acciones	Descripción
1. La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial.	Debe constituirse un núcleo estatal estratégico para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.
2. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.	Es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionario.

(continúa)

³⁶ *Ibid*, p. 250.

3. Descentralizar los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano.	Las funciones que puedan ser realizadas por los gobiernos estatales y locales, que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas.
4. La administración pública gerencial se orienta, básicamente, por el control de resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, de tipo weberiano.	La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras.
5. La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control.	Con la Reforma Gerencial del Estado, el control debe realizarse en cuatro ámbitos: 1) control de resultados, 2) control contable de costos; 3) control de competencia administrativa y 4) control social.
6. En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir de dos formas de unidades administrativas.	Las primeras son agencias que realizan actividades exclusivas de Estado y son por definición monopolísticas. La descentralización contribuye a aumentar la flexibilidad administrativa. Las segundas son agencias descentralizadas que actúan en los servicios sociales y científicos, que pueden ser transferidas para que el suministro de estos servicios públicos recaiga en un sector público no-estatal.
7. Otra característica de la reforma gerencial es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.	Los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social.
8. Resulta fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público.	Aumentar la responsabilidad del servidor público en tres aspectos: 1) ante la sociedad, tornando a la administración pública más transparente y con rendición de cuentas; 2) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa y 3) ante los representantes formales e informales de la sociedad.

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con base en el documento del CLAD, Op. Cit. pp. 257-268.

La reforma gerencial del Estado necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas de primera generación hasta el momento actual. Esta reforma es distinta de las primeras reformas implementadas en América Latina. La primera ronda de reformas, de cuño neoliberal, puso a la defensiva a la burocracia pública y a la izquierda tradicional, ya que estos grupos cerraban los ojos ante la crisis del estado latinoamericano. Aunque hoy se sabe que los medios utilizados no condujeron a la resolución de los problemas. En administración pública impulsaron la dimisión de funcionarios, la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración privada.³⁷

Para el CLAD la reforma gerencial no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público. La propuesta es que la vía para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.³⁸

La realidad de la gestión pública latinoamericana muestra que se debe impulsar el paso del Consenso de Washington al Consenso de la OCDE, para después transitar al Consenso del CLAD. Las condiciones políticas, sociales, administrativas y culturales muestran que en América Latina la gestión pública se vincula más a los planteamientos expuestos por el CLAD, que aquellos que están llevando a cabo los países miembros de la OCDE.

Este requerimiento básico parte del supuesto de que es necesario darle una dirección adecuada que permita fortalecer las capacidades y la respuesta del Estado latinoamericano frente a los reclamos de la sociedad, para que se inserte de manera más clara y transparente con los grandes propósitos del interés público, como son: el crecimiento económico sostenido y distributivo de la riqueza nacional; el combate a la

³⁷ *Ibid.*, p. 268.

³⁸ La reforma del CLAD establece una clara distinción entre administración pública y administración de empresas; propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia; tampoco es conservadora, sino que intenta ser progresista y democrática.

pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable y por supuesto, el combate a la corrupción y a la impunidad de servidores públicos deshonestos.

2.4 POLÍTICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las propuestas de la Nueva Gestión Pública son tan amplias y variadas como su utilización. En estas se encuentran desde instrumentos, técnicas o tecnologías, que por su propia naturaleza tienen un éxito circunstancial y cambian con extraordinaria rapidez, así como propuestas acerca de la mejor manera de vincular las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos con relación a la provisión de bienes públicos.³⁹ Estos planteamientos se encuentran entre las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) que, en su conjunto, tienen la pretensión de construir alternativas a los modelos tradicionales de gestión pública. Sujetas a una amplia discusión se presentan de manera sucinta.

1. Reducción del tamaño del sector público: el principal postulado de la Nueva Gestión Pública es la reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia. La privatización es la herramienta más recurrente para justificar la ineficiencia del sector público y la supuesta superioridad del mercado para asignar recursos. El planteamiento de los promotores de la Nueva Gestión Pública es que existe un excesivo intervencionismo estatal que busca propiciar un mayor control de la burocracia, el cual tiene un efecto pernicioso que desactiva la libre competencia en el mercado.
2. Descentralizar las organizaciones: una de las aspiraciones más inmediatas de los reformadores ha sido terminar con el supuesto gigantismo de las organizaciones públicas. La descentralización tiene como propósito central acercar las organizaciones a los ciudadanos y aproximarse a sus necesidades y aspiraciones. La proximidad a los

³⁹ Olías de Lima Gete, Blanca (coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, pp.13-28. Señala que: “Más difícil es intentar sistematizar el contenido y las orientaciones predominantes de la NGP. Como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, con la idea de gerencia pública estamos invocando un conjunto difuso de supuestos, conceptos, tecnologías y prácticas de indudable pujanza y difusión, pero de más que discutible coherencia, que en los últimos años se ha convertido en el aliado imprescindible de la nueva administración pública”.

ciudadanos significa también llevar los centros de decisiones a los lugares donde los problemas se plantean.

3. Jerarquías aplanadas: descentralizar las organizaciones públicas es una parte del proceso de cambio en la Nueva Gestión Pública; eliminar la abundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias es el siguiente paso. La idea central es que aplanar las organizaciones (disminuir los niveles jerárquicos) tiene también otros efectos en la mejora interna de la gestión: los trámites se acortan y el tiempo necesario para completar los procesos se reducen sensiblemente.
4. Ruptura del monolitismo y especialización: implícita en las propuestas anteriores está la idea de poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno. El instrumento idóneo es la idea de la agencia. El sistema de agencia implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales. Su característica de esta forma de gestión es la autonomía y el establecimiento de objetivos claros, los cuales se comprometen por medio de vínculos contractuales bajo criterios de racionalidad económica.
5. Desburocratización y competencia: el nuevo modelo es también una ruptura con los métodos burocráticos de gestión de los asuntos públicos y de la producción de bienes y servicios. El núcleo de esta propuesta es liberar a las nuevas organizaciones del pesado lastre de los procedimientos, el formalismo y la irresponsabilidad, característicos de la burocracia, que en su momento aseguraron la regularidad, estabilidad y legalidad en la prestación de los servicios públicos en la actualidad constituyen un obstáculo en un entorno cambiante y dinámico. La quiebra del monolitismo es también la quiebra del monopolio y de la coherencia burocrática. En contrario, la Nueva Gestión Pública propone la fragmentación, que distintas organizaciones compitan por recursos, por servicios y por clientes.
6. Desmantelar la estructura estatutaria: uno de los obstáculos tradicionales y reiterados para una gestión basada en los resultados es la estructura estatutaria de los empleados públicos. La gestión de personal, una de las variables sobre las que más énfasis están poniendo las nuevas tecnologías, requieren de instrumentos claramente compatibles con la función pública. Las propuestas de la Nueva Gestión Pública afectan a dos

aspectos: la estabilidad en el empleo y las retribuciones. El principio de que puesto y retribución deben ir unidos, ignora la relación existente entre desempeño y motivación.

7. Clientalización: la Nueva Gestión Pública ha traído una nueva visión del usuario de los servicios públicos. La noción de cliente promovida por los reformadores implica un cambio radical en la orientación de los servicios públicos. La introducción del concepto de cliente, como innovador y renovador del servicio, se ha hecho dentro de la polémica acerca de las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra. “Lo que la idea del cliente permite superar es la percepción imperfecta que el mercado público tiene de las preferencias de los ciudadanos. Convertir a los ciudadanos en clientes significa también dotarlos de relevancia y de poderes sobre los servicios que recibe (empowerment)”.⁴⁰
8. Evaluación por resultados: una de las características de la Nueva Gestión Pública es el desplazamiento de los sistemas de control tradicionales –control de legalidad y financiero contable– y su reemplazo por la evaluación de resultados. La evaluación por resultados pone el acento en los resultados de la gestión y buscan medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos.
9. Gerentes público o managers: la idea central del gerencialismo se resume en la frase “dejar que los gerentes públicos gestionen”. Esta afirmación supone un cambio en la relación entre políticos y gestores, la cual tiene como propósito separar la política de la administración. Se supone que liberados de las distorsiones intervencionistas de los políticos, los gestores públicos pueden concentrar su atención en “lograr que las cosas se hagan”.
10. Responsabilidad: el tema de la responsabilidad es uno de los elementos centrales de la Nueva Gestión Pública. En este panorama el gestor público no tiene incentivos distintos a los del mercado, por lo que se guía por el propio interés y tiende a buscar las oportunidades, para el servicio y su propia promoción. La capacidad para decidir qué debe hacerse y cómo debe hacerse implica rendición de cuentas y responsabilidad

⁴⁰ *Ibidem*.

por la gestión. El gestor público responde ante las autoridades que le nombraron que son las que legítimamente ostentan el poder y la responsabilidad.⁴¹

11. Potenciación de gestores y clientes: enlazada con el fortalecimiento de la idea del líder innovador, capaz de identificar oportunidades internas y externas, y gestionarlas, los promotores de la Nueva Gestión Pública han acuñado un nuevo concepto: la potenciación o capacitación (empowerment). Potenciar o capacitar a los gerentes o a los ciudadanos es reconocer capacidades para tomar decisiones relativamente autónomas y asumir un papel activo en la definición del interés público.

En suma, la Nueva Gestión Pública actúa más como un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir en función de los problemas propios, los objetivos a alcanzar y las fuerzas de apoyo y resistencia al cambio. Más que un modelo se trata de un contra modelo, en el sentido de un conjunto diverso de instrumentos y orientaciones cuya finalidad es acabar con un modelo específico: el burocrático.⁴² La Nueva Gestión Pública responde como una ideología propiciando una sola respuesta –contenida en la gerencia pública– frente a la diversidad de los problemas y las situaciones.

Por su parte Ramió (2001) afirma que existen dos enfoques en la Nueva Gestión Pública: una mayoritaria, la corriente neoempresarial, y otra minoritaria, la corriente neopública. Mientras que la visión neompresarial se ha impuesto de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países de América Latina y del Caribe, por su parte, la visión neopública comienza a ganar terreno como contrapuesta a esta visión de corte gerencial.⁴³

⁴¹ *Ibidem*. Esta autora señala que: “Coherentemente con sus postulados la NGP desplaza la rendición de cuentas del ámbito político al del consumo y traslada las obligaciones de la administración a la esfera del mercado. Son los clientes de los servicios públicos los que deben evaluar los servicios que se prestan y, por tanto, el éxito o el fracaso de la gestión. El árbitro del interés público no es político, ni el gestor, es el ciudadano en su versión de cliente o consumidor de los servicios públicos. En última instancia, tanto la legitimidad del gobierno como la de la Administración tienen la misma fuente, el consentimiento de los ciudadanos”.

⁴² *Ibid.*, p. 21.

⁴³ Ramió Matas, Carles. “Los Problemas de la Implementación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional”. *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 21, octubre de 2001, p. 77.

La Nueva Gestión Pública agrupa muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. En este contexto, el enfoque neoempresarial pone énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos. Por el otro lado, existe el enfoque neopúblico que pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.⁴⁴

El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: el enfoque neoempresarial representa la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. El enfoque neopúblico en cambio, es claramente minoritario tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

Por ello, la asimetría se agudiza a un nivel de impacto real de ambas corrientes, ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y los gestores profesionales que las aportaciones neoempresariales. Los valores asociados a la visión neopública (ética pública) son “solo” valores que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios) y que, pueden incorporarse en un nivel formal del discurso. Estos valores están en franca desventaja con valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación.

En una perspectiva similar, Longo y Echevarría (2001) señalan que debe establecerse claramente los cambios producidos por la Nueva Gestión Pública (NGP).⁴⁵ En primer lugar, la NGP no tiene por objeto las transformaciones en las instituciones políticas

⁴⁴ *Ibid*, p. 80.

⁴⁵ Longo, Francisco y Echevarría, Koldo. “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas”. Peter Spink et al. *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001, p. 101.

dentro o fuera del poder ejecutivo; es decir, no incluiría cambios en las instituciones que afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político, la naturaleza del régimen político, las relaciones entre los poderes del Estado, la estructuración territorial del poder y los cambios en los sistemas de representación. En segundo lugar, tampoco abarcaría cambios en el papel del Estado a través de una modificación extensiva o restrictiva de sus responsabilidades ante la sociedad; esto sería el cambio de reformas sustanciales, a partir de políticas públicas, empezando por la económica y siguiendo con otras de carácter sectorial (educación, trabajo, sanidad, vivienda, agricultura, entre otras).

El énfasis de los reformadores bajo la visión de la Nueva Gestión Pública, al margen de los cambios en la política económica, ha sido incrementar la eficiencia y la eficacia del sector público mediante nuevas disposiciones institucionales que orienten el comportamiento de sus actores internos y externos a una mayor racionalidad económica. Sin embargo, ni las instituciones políticas, ni las responsabilidades centrales del Estado de Bienestar han sufrido una alteración sustancial, a pesar de la retórica del discurso político en algunos países.⁴⁶

2.5 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: CUATRO MODELOS

La mayoría de los países occidentales impulsan a partir de 1980 programas más o menos ambiciosos de reforma administrativa conocidos generalmente bajo la dominación de Nueva Gestión Pública. A pesar de la existencia de especificidades nacionales y de diferentes ritmos de aplicación, hay principios que se repiten: consideración del usuario como cliente, afirmación de que los servicios públicos deben obedecer a reglas de la competencia para ser más eficaces y eficientes, interés por la evaluación como forma

⁴⁶*Ibid*, p. 102.

de control democrático y de aseguramiento de la calidad, así como uso de técnicas contractuales como alternativa a la acción unilateral del Estado.⁴⁷

El cambio en la gestión pública implica una doble aplicación de propuestas que no son excluyentes, sino que se complementan. En primer lugar, las que parten del modelo inspirado en la teoría de la elección pública y que pretende asegurar un control político de la acción burocrática. En segundo lugar, las que ponen el acento en la desburocratización a través de diferentes fórmulas de privatización, algunas radicales otras graduales. De este modo, la importación de instrumentos de actuación de la gestión privada es uno de los rasgos definitorios de la denominada Nueva Gestión Pública.

En la actualidad para algunos existe una transición de la gestión pública tradicional hacia un modelo postburocrático, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados.⁴⁸ Esta transformación es más evidente en los gobiernos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) que están realizando políticas públicas para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.⁴⁹ Entre sus conclusiones más representativas se encuentran las siguientes:

1. Para maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los Gobiernos deben adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, crear y explorar

⁴⁷ Conde Martínez, Carlos. “Los Procesos de Innovación y Cambio en la Gestión Pública de los Países de la OCDE”. En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 373. Las reformas se orientan a: *ámbito presupuestario y financiero*: modificación de los mecanismos de control y evaluación, presupuestación ligada a objetivos y resultados; *ámbito organizativo*: reorganización de los aparatos administrativos a través de la desconcentración, la descentralización y la reducción del tamaño de las organizaciones; *ámbito directivo*: mayor capacidad de los directivos en el desarrollo de la gestión; *ámbito de los recursos humanos*: flexibilización de las fórmulas de gestión.

⁴⁸ SHCP-SECODAM. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Op. cit. p. 16. “En cuanto categoría aplicada, la gestión pública puntualiza en las organizaciones públicas lo siguiente: 1) el comportamiento de los sistemas de cooperación; 2) la eficacia de las capacidades de realización; 3) las formas y modos de comunicación institucional; 4) la eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación, implementación y evaluación de las acciones; 5) la consistencia para el cumplimiento de objetivos; 6) la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencias y contratiempos; 7) la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; 8) la aptitud para inducir procesos de cambio gradual, estructural o coyuntural; 9) la aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; 10) la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tienen efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; y 11) la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales”.

⁴⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE*. Op. cit.

posibilidades nuevas, usando y reutilizando los recursos de una manera más rápida y flexible.

2. Las organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas, que valoran los procedimientos más que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de resultados.
3. El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión, obligan a los Gobiernos a buscar una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.
4. La amplitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costos y, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarios a la flexibilidad indispensable para tener éxito en un mercado internacional cada vez más competitivo.
5. Los cambios demográficos y la evolución económica y social conducen a la ampliación de la gama de servicios que la sociedad espera del Estado, mientras que, paralelamente el ciudadano exige tener mayor peso en el campo de las decisiones y en las acciones gubernamentales.

En este contexto, el desafío de la gestión pública contemporánea es afrontar el siglo XXI con la renovación de sus instituciones. Para el Comité de Gestión Pública de la OCDE, si el sector público pretende seguir siendo receptivo a las necesidades de aquellos a quienes sirve, los gobiernos deben dedicarse a hacer mejor las cosas usando menos recursos, obteniendo mayores resultados y actuando de otra manera, que como lo hacía en la gestión pública tradicional.⁵⁰

Para la Nueva Gestión Pública resulta indispensable que la administración pública se oriente más hacia el cliente. Algunos países han alcanzado progresos significativos en la mejora del acceso de los clientes a los servicios, el incremento en la transparencia de los

⁵⁰ *Ibid.* pp. 35-36. Aunque se reconoce que no existe un modelo de reforma ideal, así como una solución adecuada para cada país, la gestión pública persigue los siguientes objetivos: 1) prestar una mayor atención a los resultados; 2) obtener una mejor relación calidad/precio; 3) transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; 4) una responsabilidad y un control fortalecidos; 5) una orientación hacia el cliente y el servicio; 6) una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; 7) introducir la competencia y otros elementos de mercado, y 8) modificar las relaciones con los otros niveles administrativos.

procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles. El propósito es inculcar más la preocupación por el cliente en el conjunto del sector público y en todos los niveles de la administración pública, por lo que debe buscarse la calidad. Algunos países establecen normas de servicio que especifican la calidad que puede esperar el usuario.⁵¹ Algunos ejemplos son la Carta para Usuarios de Servicios Públicos en Bélgica (1992), Iniciativa de Normas de Servicio en Canadá (1992), Carta de Servicios Públicos en Francia (1992), la Carta de Calidad en los Servicios Públicos en Portugal (1993), el Observatorio de la Calidad en España (1992) y la Carta del Ciudadano en el Reino Unido (1991), que se caracterizan por asegurar que todo servicio público desarrolle, verifique y publique normas para la prestación de servicios. La Nueva Gestión Pública está dirigida a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público cada vez menos centralizado.⁵²

La creación de un sector público orientado hacia el cliente y el servicio, es decir, con mayor énfasis hacia el exterior que hacia el interior, constituye otro de los ejes de esta transformación de la Nueva Gestión Pública.⁵³ Se busca lograr una mejor adaptación de los servicios a la demanda y mejorar la calidad. Asimismo, consultar a los clientes sobre sus necesidades, informarse de sus reacciones frente a los servicios prestados y otras formas de participación de los usuarios constituye otro eje del cambio.

A continuación se enmarcan los cambios y reformas en la gestión pública en los países de la OCDE, en cuatro grupos que comparten algunas propuestas comunes de modernización administrativa y que pueden constituirse en cuatro modelos de Nueva Gestión Pública.

⁵¹ Haywood, Stuart y Rodrigues, Jeff. *Op. cit.* p. 195.

⁵² Este tipo de gestión pública tiene los siguientes rasgos: a) orientación marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio público; b) sustituye formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas, en un contexto mayor de gestión descentralizada; c) explora nuevas soluciones diferentes en la prestación directa de los servicios y de una reglamentación directa por el Estado (privatización, desreglamentación, subcontratación, etc.); d) busca la eficiencia en los servicios públicos prestados directamente por el sector público y e) refuerza las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado.

⁵³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE. Op. cit.* pp. 66-67.

2.5.1 El modelo anglosajón

En líneas generales, los países de habla inglesa comparten una estrategia radical de reforma de la gestión pública basada en la doctrina del New Public Management (Nueva Gestión Pública).⁵⁴ Desde el punto de vista teórico, se asumen los esquemas de la teoría de la elección pública que propugna la desburocratización de los aparatos públicos y la recuperación del control de las organizaciones por los responsables políticos. Por lo que se refiere a la práctica administrativa, se parte de los postulados de los estudios de management en su versión norteamericana, que sostiene la superioridad de la gestión privada sobre la pública. Situación controversial que es discutida en los siguientes capítulos.

Las grandes líneas que inspiran el programa de reforma del servicio público australiano lanzado en 1996, establecía que: la gestión de los servicios públicos debe basarse, en la medida de lo posible, en los mismos principios que el sector privado; la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas debe adquirir una mayor flexibilidad; las distintas organizaciones públicas (agencias) deben ser responsables de su funcionamiento y deben tener la mayor autonomía posible sobre la gestión financiera y de recursos humanos; los procedimientos administrativos que derivan de las obligaciones legales e imponen elevados costos a la administración pública deben ser suprimidos; la ética y los valores que distinguen a la administración pública deben ser mantenidos.

El primer caso es el de Australia, por lo que debe hacerse una distinción entre el gobierno federal (el Estado de la Comunidad Británica de Naciones) y los estados individuales. Sólo dos estados cuentan con Cartas de Ciudadano, Australia del Sur tiene su Carta del Ciudadano y Nueva Gales del Sur tiene una “Garantía de Servicio” con principios similares a la Carta Británica.⁵⁵

⁵⁴Conde Martínez, Carlos. *Op. cit.* p. 375. Parte de este artículo es tomado como base de estos cuatro modelos de Nueva Gestión Pública.

⁵⁵Trosa, Sylvie. “Estrategias de Calidad en Tres Países: Francia, el Reino Unido y Australia”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997, p. 321.

El movimiento de calidad en Australia es sorprendente, dado que no ha existido una directiva del gobierno central en esa materia. Los ministerios individuales (el Departamento de Seguridad Social, el Departamento de Empleo, Educación y Capacitación, el Departamento de Servicios Humanos y Salud y el Departamento de Defensa) han adoptado el enfoque de calidad en el servicio público. Algunos programas federales están también comprometidos con la calidad como el Programa de Normas de Acreditación para Servicios a la Comunidad y Servicios de Salud, quien acredita si los servicios de salud cumplen con las normas establecidas. A diferencia de otros países en donde la calidad apareció por primera vez en las empresas públicas que operaban en situaciones de mercado, en Australia la calidad echó raíces en actividades de índole social.

La calidad en Australia parece ser una obra hecha como un rompecabezas. Como en Francia, no existe un solo modelo: ciertos departamentos operan sobre la base del modelo británico, que cuenta con normas acerca de la prestación del servicio y miden su éxito a través de encuestas de satisfacción; otros departamentos tienen normas enfocadas a los resultados, se derivan directamente de los objetivos de la organización y se refieren a la calidad intrínseca o eficiencia de las actividades; y una tercera categoría de organización combina los anteriores dos enfoques, teniendo tanto normas de prestación del servicio como normas de efectividad.

En segundo lugar, en el Reino Unido durante los años ochenta se implementaron programas de reforma del sector público con el objetivo de proporcionar mejores resultados contra el dinero gastado.⁵⁶ La Iniciativa de Administración Financiera a principios de los años ochenta introdujo nuevos sistemas de administración financiera y presupuestarios con una importante delegación de presupuestos a gerentes locales. Asimismo, el programa de escrutinios de eficiencia “Rayner” (nombrado por Sir Derek Rayner asesor del Primer Ministro) abordó los aspectos de la eficiencia y efectividad de las diferentes áreas de operación de los departamentos. Posteriormente, en 1988 se puso

⁵⁶ Turton, Genie. “Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en el Servicio. Programa de Calidad en el Servicio: Reino Unido”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997, p. 67.

en marcha la siguiente etapa del Programa de Reformas que condujo a la creación de las 100 dependencias distintas para realizar, en un ambiente más autónomo, las operaciones ejecutivas que previamente eran sólo parte del trabajo general de los departamentos.

Además de buscar mayor eficiencia y eficacia en el sector público, el gobierno también trató de reducir el papel del Estado. El programa de privatización trasladó algunos servicios como el gas, agua y electricidad, totalmente al sector privado. Algunos servicios que quedaron bajo la responsabilidad del gobierno también fueron contratados con proveedores privados cuando éstos ofrecieron un mejor valor por el dinero bajo el Programa de Oferta Competitiva Obligatoria.

Posteriormente fue impulsada la Carta del Ciudadano que inició su operación en julio de 1991, que tiene entre sus objetivos hacer que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades de la gente común. El Primer Ministro señaló “la Carta del Ciudadano pretende dar mayor poder al ciudadano. Esto no es una receta para que haya más acción del Estado, sino una afirmación de la creencia del gobierno en el derecho de los ciudadanos de ser informados y de escoger por ellos mismos”.⁵⁷

A pesar de que se han logrado una gran cantidad de mejoras en la mayoría de las áreas del servicio público británico, existe escepticismo en relación con la Carta del Ciudadano, tanto entre algunos funcionarios, el público y los medios de comunicación. Esto se debe a que algunos de los medios utilizados para mejorar la prestación de los servicios públicos, como la privatización y la prueba del mercado son instrumentos controvertidos en sí mismos. También las normas iniciales establecidas en las cartas constitucionales, aunque realistas en términos de lo que se podría haber logrado, no reúnen las expectativas de los clientes.

El tercer caso es el de Nueva Zelanda que ha sido objeto de atención por la radicalidad de las reformas introducidas bajo la inspiración de los principios propios de

⁵⁷ *Ibid.*, p. 68.

la Nueva Gestión Pública. El programa de reformas comienza a principios de los años de 1980 con el propósito de combinar enfoques eminentemente liberales en política económica con un interés destacado por el mantenimiento de las políticas sociales, lo cual diferencia este caso del británico.⁵⁸

Los principios del programa de reforma aplicados por el gobierno de Nueva Zelanda a partir de 1984 se basan, en la separación de las funciones comerciales y no comerciales, así como por la separación de las funciones asesoras y administrativas. En el ámbito organizativo, se propugna la descentralización funcional y la autonomía de los gestores públicos, así como la mejora de los mecanismos de control y responsabilidad. La reforma se llevó a cabo de una manera integrada y sincronizada a través de tres normas básicas: una referida a la reforma de las estructuras (State-owned Enterprise Act) otra a la función pública (State Sector Act) y otra de la gestión financiera (Public Finance Act). Las reformas en Nueva Zelanda han mantenido una línea de continuidad a lo largo de los años. Fueron comenzadas por un gobierno laborista a partir de 1984 y continuadas por el Partido Nacional a partir de 1990. Esta continuidad explica, al igual que el caso británico, los logros obtenidos.

Como último caso dentro del ámbito anglosajón debe destacarse el caso de Irlanda. Constituye una excepción dentro de este modelo, en la medida que el movimiento de reforma no ha sido llevado a cabo con la radicalidad que es común en este grupo de países. Entre las causas de esta disparidad, se encuentra el carácter protector de la administración y su uso como instrumento de empleo en un país con una pobre economía que dio lugar en los años del Estado de Bienestar a un aumento considerable del número de empleos públicos.

En el año de 1994 se lanza una nueva estrategia de reforma integral (Iniciativa de Gestión Estratégica). Se adopta una táctica de bottom-up, en el sentido de que cada departamento debe identificar sus fortalezas y debilidades para poner en marcha un

⁵⁸Conde Martínez, Carlos. *Op. cit.* p. 377.

sistema de gestión estratégica. La iniciativa es seguida dos años más tarde por un programa integral denominado *Delivering Better Government*, cuyos ambiciosos objetivos se dirigen tanto a la provisión de servicios públicos de calidad, abiertos y transparentes, como al incremento de la eficiencia administrativa y la introducción de nuevos principios de gestión de recursos humanos. En el caso irlandés, el peso de una cultura política tradicional en la que la administración pública ejerce un destacado papel de patronazgo ha limitado el potencial reformador en este país.

2.5.2 El modelo europeo continental

Conde (2001) señala que en el caso de la mayor parte de los países de Europa continental puede ser definido como de reforma incremental.⁵⁹ El modelo clásico de administración pública se ve modificado por determinados cambios graduales y parciales que no afectan a los elementos constitutivos del mismo. En los países de tradición napoleónica, ciertos rasgos estructurales continúan vigentes: gestión administrativa, seguridad en el empleo y servicio civil de carrera. Dentro de este contexto, la gestión pública y la gestión privada se consideran fundamentalmente diferentes. Existe una diferencia en la percepción del papel del Estado. Mientras que en la perspectiva liberal que inspira el *New Public Management* del mundo anglosajón da lugar a una reducción del papel del Estado en la economía y una retirada del ámbito económico y social. Las reformas del continente europeo van dirigidas a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de formas de acción renovadas.

Mientras que Grecia e Italia dirigen sus esfuerzos a reforzar las estructuras estatales dentro de su lucha contra la corrupción y por el saneamiento de la vida pública. Hasta cierto punto, en su caso se trata de reforzar la administración weberiana y el control de legalidad de las administraciones. Por el contrario, en el caso de otros países Francia, Alemania, España o Portugal el reto es más bien desburocratizar y agilizar unas

⁵⁹ *Ibid*, p. 380.

administraciones cuya orientación no se dirige con suficiente intensidad al logro de objetivos y a la obtención de un rendimiento satisfactorio.

A partir de 1978, los esfuerzos por modernizar el gobierno en Francia se centraron en las reformas que favorecían a los usuarios de los servicios públicos. A mediados de 1980, en ese país inició el nacimiento de un movimiento para mejorar la calidad en el gobierno.⁶⁰ Se fomentó la creación de círculos de calidad diseñados para permitir a todas las categorías de funcionarios públicos proponer y participar en esfuerzos concretos para mejorar su trabajo, al tiempo que se emprendió una estrategia más amplia para cumplir con las expectativas de los usuarios, quienes tienen el derecho y la obligación de exigir un servicio adecuado. Los círculos de calidad pueden considerarse como el primer paso en las iniciativas de calidad en el servicio implementado en Francia.

Las medidas de calidad implementadas por el gobierno francés fueron: 1) proyectos por dependencia; 2) los Centros de Responsabilidad; 3) motivación a los funcionarios públicos; 4) cartas de servicio público; 5) transparencia; 6) simplificación; y 7) delegación de facultades. Los proyectos por dependencia contribuyen a reafirmar los valores fundamentales de las dependencias gubernamentales y dejar clara la naturaleza de su misión. Al enfatizar los resultados, este enfoque ha introducido la eficiencia al interior de la dependencia a la vez que incrementa su disposición al cambio, favorecido por una globalización del presupuesto y por la delegación de facultades. Alcanzaron los 700 proyectos por dependencia.⁶¹

⁶⁰Pochard, Marcel. “Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en el Servicio: la Situación en Francia”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997, p. 57. El primer esfuerzo público por fomentar la creación de círculos de calidad en el gobierno francés data de marzo de 1985. La Agencia de Servicios Públicos Departamentales de Orne, el Fondo de Seguros de Atención Médica de Val de Marne, la Farmacia del Hospital Central en París y la División de Telecomunicaciones Operativas en Angers emprendieron iniciativas de calidad de carácter local.

⁶¹Por otra parte, al inicio de 1994, había 207 Centros de Responsabilidad dando empleo a 100,000 servidores públicos. El principio rector de los centros de responsabilidad es usar contratos para introducir una mayor flexibilidad a las reglas que gobiernan el manejo de presupuesto, acompañado de una mayor flexibilidad administrativa. Estos centros han sido utilizados también para rediseñar funcionalmente algunas dependencias del gobierno central incrementado a la vez la autonomía administrativa. Los Centros de Responsabilidad disponen el otorgamiento de recompensas compartidas en la forma de beneficios colectivos (establecimiento de cafeterías, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y viajes de investigación). Existe la llamada nueva bonificación indexada (la *Nouvelle Bonification Indiciarie - NBI*) para los funcionarios públicos que ocupan puestos con responsabilidades especiales o que requieren de aptitudes técnicas especiales.

Por su parte, las Cartas de Servicio Público, adoptadas por el Consejo de Ministros en 1992, fueron diseñadas para hacer del usuario la parte central de cada dependencia pública y mejorar la calidad en el servicio. Para garantizar la transparencia y apertura fueron establecidos los tiempos límite y los procedimientos para apelar las decisiones (Decreto del 28 de noviembre de 1983), además de las acciones del Comité de Acceso a los Archivos Administrativos y por el Comité de Registros de Cómputo y de Libertad de Acceso.⁶²

El caso de Alemania puede ser descrito igual que el francés por una búsqueda de ajustes parciales que no ponen en cuestión la estructura administrativa tradicional.⁶³ Pueden distinguirse dos periodos en la historia de modernización alemana marcados por el hecho crucial de la unificación. En realidad su principal objetivo ha sido concentrarse en el esfuerzo organizativo de la administración federal a la nueva situación territorial. Esta situación implica que apenas se introduzcan algunas transformaciones en la gestión en el ámbito federal. En donde se han realizado cambios sustanciales ligadas a la Nueva Gestión Pública es en el ámbito local. En ese sentido, hay que señalar el “nuevo modelo de dirección” de las administraciones locales caracterizado por una estructura similar a la de un grupo privado: separación funcional entre política y administración, gestión descentralizada de recursos, gestión en función de resultados, formulas contractuales e innovaciones en la gestión presupuestaria y de personal.

En la década de 1990 se asiste a un nuevo intento de reforma de la administración federal cuyos objetivos se asemejan a los de la OCDE: reducción de las funciones del Estado a lo sustancial y fomento de una mayor participación ciudadana. Se trata del proyecto el último gobierno del canciller Kohl dirigido a la reordenación del Estado

⁶²En materia de simplificación el Comité para la Simplificación de los Procedimientos Administrativos (COSIFORM) y el Comité Regulador de la Codificación permitieron avances en este rubro. Por último, en lo relativo a la delegación de facultades tanto la Ley del 6 de febrero de 1972 Relativa a la Estructura Territorial de la República y el Decreto del 1º de julio de 1992, constituyen una carta constitucional para la delegación de facultades, ha hecho de este principio ley común para regir la intervención del Estado. Cabe señalar que también en la experiencia francesa de calidad se ha puesto énfasis en un mejor recibimiento al cliente, así como en la medición y evaluación mediante el Consejo Científico de Evaluación, que estableció una metodología basada en indicadores de calidad e indicadores para medir la satisfacción del usuario.

⁶³Conde Martínez, Carlos. *Op. cit.* p. 383.

Federal en el sentido de una reducción de su tamaño y tareas.⁶⁴ Reformas que no logran consolidarse por su salida en el gobierno.

Por su parte, desde finales de 1985 Portugal ha gozado de un período de estabilidad política y de considerable desarrollo económico. La integración con Europa ha creado retos para los agentes económicos, la sociedad y el gobierno. Para una pequeña economía abierta como la portuguesa, los aspectos de calidad han adquirido una nueva relevancia.⁶⁵ Se trata no sólo de producir más sino también producir cosas mejores para alcanzar una adecuada calidad en todos los sectores del país.

La calidad se mide por la ausencia de errores, omisiones, defectos, quejas, demoras y malos entendidos, al mismo tiempo que hace un llamado al impulso emprendedor y a la creatividad de hombres y mujeres que trabajan en la administración pública y coloca a los ciudadanos y consumidores de servicios públicos como el punto focal de sus actividades.⁶⁶

En Portugal, desde 1986 el proceso de modernización de la administración pública incluyó iniciativas orientadas a crear una sensibilidad a las demandas ciudadanas y enfocarse en el papel que juega el ciudadano. En 1991 el gobierno prestó particular atención a las políticas de calidad en la administración pública y reconoció que el mejoramiento de la calidad también era un asunto gubernamental. Después, en 1993 un número de iniciativas y procedimientos ya establecidos fueron consolidados mediante la aprobación de la Carta de Calidad en el Servicio Público.

Adicionalmente fueron publicadas la Carta de Calidad por Sectores e Indicadores de Calidad; en 1992 se realizó un Concurso Nacional de Ideas sobre Calidad recibiendo

⁶⁴En este proyecto se pretendía la introducción de nuevos modelos de control de gestión, así como una mayor flexibilidad presupuestaria y una simplificación de procedimientos administrativos. Asimismo, se incluían dentro del proyecto las políticas de privatización y desregulación. Este programa fue desechado por el nuevo gobierno socialdemócrata que sucedió al que había inspirado el programa, al considerar inadecuada la reducción del Estado y sus funciones al contexto alemán.

⁶⁵Corte-Real, Isabel. “Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en la Administración Pública Portuguesa”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997, p. 47.

⁶⁶Citado por Isabel Corte-Real. *Ibid.* p. 48.

más de 300 trabajos; un Concurso de Calidad en el Servicio Público; una capacitación de un grupo de veinte directores generales de todas las secretarías asistieron a un curso avanzado de capacitación en el manejo de calidad llevado a cabo en Portugal y Canadá.⁶⁷

2.5.3 El modelo europeo septentrional

En este grupo se encuentran los países escandinavos y los Países Bajos. Estos países optan por un modelo próximo a la Nueva Gestión Pública, pero alterno dotándolo de un perfil pragmático que la separa de la concepción radical del ámbito anglosajón.⁶⁸ Este conjunto de países no rechaza de modo categórico el modelo de gestión pública tradicional, sino que cuestiona su utilidad en algunos ámbitos de la acción administrativa, sustituyéndolo por otras fórmulas basadas en la eficiencia.

En el caso de los Países Bajos existe una voluntad de reforma que se mantiene a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. El objetivo global es la reducción del tamaño y alcance del gobierno a través de políticas de privatización, la creación de agencias y el análisis de las diferentes formas de intervención y gasto. En 1982 es lanzada la iniciativa Grandes Operaciones dirigida al logro de seis objetivos: 1) reconsideración del gasto público; 2) reorganización de los servicios administrativos centrales; 3) desregulación de la intervención gubernamental; 4) descentralización; 5) desburocratización de las organizaciones estatales; y 6) inicio de un proceso de privatizaciones.

Al inicio de 1990, se desarrolla en los Países Bajos un nuevo proyecto denominado Gran Operación por la Eficiencia, cuya finalidad es reducir la tareas gubernamentales y mejorar las estructuras organizativas. El programa acentúa la preocupación por

⁶⁷ Sin embargo, a pesar de los avances alcanzados existen limitaciones, entre las que se puede mencionar: 1) hay sectores y áreas en los que el éxito de calidad no es visible de inmediato; 2) la actividad descentralizada tiene un precio: se requiere de un equilibrio entre el área central y la ejecutora para implementar la calidad y 3) la burocracia cuenta con aliados: grupos intermediarios entre los sectores público y privado.

⁶⁸ Conde Martínez, Carlos. *Op. cit.* p. 384.

las consecuencias económicas de la gestión pública y sitúa como objetivo central la reducción del gasto público. A partir de este momento, las transformaciones en Holanda se centran en objetivos específicos como es el caso de la creación de agencias responsables de la implementación de políticas, diversas medidas orientadas al cliente, intentos por aumentar la productividad de la función pública o la privatización del sistema de gestión de la seguridad social.

Las innovaciones de la gestión pública en los países escandinavos se inscriben en un modelo similar al holandés. Sin embargo, se introducen reformas sustanciales en determinados ámbitos parciales inspiradas por la New Public Management (Nueva Gestión Pública).⁶⁹ El caso de Suecia es ilustrativo de la tendencias de la gestión pública de este grupo de países. El movimiento de reforma se inicia como parte de los retos de internacionalización y de su ingreso en la Unión Europea en la década de 1990. Las estrategias suecas fueron: reforma en los procesos presupuestarios; introducción de mecanismos de gestión por resultados; delegación de la toma de decisiones del gobierno a las agencias con respecto a los recursos necesarios para obtener resultados (organización, personal y finanzas).

Por su parte, Dinamarca ha llevado a cabo una serie de reformas que pretenden combinar, el imperativo de la eficiencia atendiendo los postulados de la Nueva Gestión Pública y la defensa de la economía social de mercado a través del protagonismo estatal. La reforma fue definida en tres documentos que se refieren a diferentes aspectos de la gestión pública (Nuevas Perspectivas sobre el Sector Público 1993, Bienestar para los Ciudadanos 1995 y Reforma Administrativa. Estado de la Cuestión 1997).

A partir de 1993 se ponen en marcha un programa de reformas parecidas al modelo anglosajón. En primer lugar, se defiende una orientación al cliente ampliando su participación en el diseño de los servicios públicos. En segundo lugar, se introducen

⁶⁹ Aunque en este modelo se aleja de los mecanismos de mercado como respuesta general a los problemas públicos, plantea su propia estrategia alternativa de cambio.

reformas presupuestarias, centradas en la descentralización de las decisiones y la medición de resultados. En tercer lugar, se intensifica el uso de fórmulas de sociedades limitadas en las actividades del sector público, lo que sería la traducción danesa de la fórmula de agencia.⁷⁰

2.5.4 El modelo de los países en transición

Existe un último grupo de países con diversos niveles de desarrollo que están realizando transformaciones institucionales, tanto en el campo político como en el económico.⁷¹ Por una parte se encuentran México y Turquía, países que con ciertas salvedades, muestran significativas similitudes. En primer lugar, el menor nivel de desarrollo en términos comparativos los enfrenta al reto económico, el cual en ambos casos está fuertemente determinado por su integración en espacios económicos y comerciales abiertos como es el europeo y estadounidense. En segundo lugar, ambos países asumen principios democráticos cuyo traslado a la práctica cotidiana resulta aún insuficiente en diversos ámbitos, por lo que la profundización democrática forma parte de su agenda política.

Por otra parte, hay que referirse a los países ex-comunistas europeos: Polonia, Hungría y República Checa. La transición de estos países, profunda en términos políticos y económicos, afecta cada vez más directamente a los aparatos administrativos del gobierno. Primero, porque se entiende que una administración pública eficiente es una condición indispensable para obtener un desarrollo económico adecuado. Segundo, porque la reforma de las estructuras y la gestión administrativa es un condición impuesta para el ingreso a la Unión Europea.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 385. Conde señala que la particularidad danesa reside en el hecho de que el sistema de agencia había sido profusamente utilizada en los años de 1970, con anterioridad a la generalidad de esta fórmula. Incluso en los años de 1980 y 1990 se reestructura el sistema introduciendo una cierta dosis de centralización y de control gubernamental más estricto del sistema de agencia. La causa de esta reforma es que los daneses llegaron a la conclusión de que las agencias ejercían un protagonismo político que no les corresponde.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 386-387.

Por último, hay que mencionar el caso de Corea. Se trata de un país en transición en el que un rápido crecimiento económico protagonizado por un Estado intervencionista ha generado múltiples tensiones políticas y sociales ligadas a las escasas virtudes democráticas del régimen político y a la importancia del problema de la corrupción. La grave crisis económica que sacudió en los últimos años las economías asiáticas ha sido la causa de diversos programas de reforma durante los años de 1990.

Para Conde (2001) existen rasgos comunes relacionados con el ámbito de la gestión pública. El dilema más importante se refiere a su modelo de gestión pública. Por una parte, el conjunto de ellos debe hacer frente al reto de afianzar un Estado de Derecho en ocasiones frágil, lo cual da lugar a medidas tales como la aprobación de leyes de procedimiento (Corea), la creación de la figura del Ombudsman (México y Turquía), el reforzamiento del control externo (Hungría) y Presupuestario (República Checa). Del mismo modo, son generales las reformas de la función pública dirigidas a reforzar su profesionalidad y neutralidad.⁷²

Por lo que se refiere a los países latinoamericanos, las reformas de segunda generación de la gestión pública aún no tienen los alcances y pretensiones de los países desarrollados y por supuesto de los realizados en la OCDE. Tal como lo plantea el CLAD, los países en desarrollo –particularmente los latinoamericanos– sólo pusieron en marcha en la década de 1980 reformas de primera generación dirigidas principalmente a la reducción del gasto público, redimensionamiento del aparato gubernamental, privatización de empresas públicas y desregulación, para intentar alcanzar una disminución en el déficit público. La crisis fiscal del Estado habría llevado a realizar este tipo de reformas, que lograron disminuir los gastos del gobierno pero que tuvieron una repercusión en la capacidad gubernamental, en la oportunidad y calidad de los servicios públicos.

⁷²En ese sentido, resulta conveniente el regreso al modelo clásico de administración pública para aportar soluciones a determinados problemas estructurales, por ejemplo, la separación entre política y administración que obstaculiza el tradicional sistema de botín o la seguridad laboral y la promoción garantizada que hagan del servicio público un destino profesional atractivo y permanente.

Aunque Cabrero (1997) describe algunas experiencias de modernización de la gestión pública en países de África, el Caribe, América Latina y México, en su gran mayoría corresponden a las reformas de primera generación.⁷³ De hecho, los Seminarios Internacionales de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, celebrados en la sede del INAP entre 1989 y 1990, son muestra fiel de este tipo de reformas de primer nivel.⁷⁴

Por su parte, Shepherd (1999) señala que en los países de América Latina y del Caribe, el modelo jerárquico no ha funcionado bien. De hecho, el diagnóstico es que las administraciones públicas de la región ejercen un control excesivo. Así, no es de asombrarse que las técnicas de la Nueva Gestión Pública hayan llamado la atención. Muchos gobiernos de la región son conocidos por la mala calidad de sus servicios públicos y su excesiva regulación. Aunque han alcanzado logros sustanciales en cuanto a estabilización económica.⁷⁵ Con algunas excepciones—Chile, Brasil, Ecuador, Jamaica, Costa Rica y México—los resultados limitados y parciales de las reformas al sector público, no han logrado implementar las políticas de la Nueva Gestión Pública.

Por lo que será necesario poner en marcha reformas de segunda generación que atendiendo a las necesidades e idiosincrasias culturales, permitan aplicar transformaciones profundas en los modelos de gestión pública. Al efecto, debe buscarse pasar del Consenso OCDE al Consenso CLAD, ya que se trata de requerimientos, necesidades y argumentos más cercanos a los países latinoamericanos.

⁷³Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

⁷⁴Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 1989. Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 1991.

⁷⁵Shepherd, Geoffrey. “Administración Pública en América Latina y el Caribe: en Busca de una Paradigma de Reforma”. En Losada I Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, pp. 81-82.

2.6 LA NECESIDAD DE UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMPARADA

La descripción de las diversas experiencias en materia de gestión pública, permite comprobar los alcances de dicha transformación. En opinión de Wright (1997) citado por Conde, las diferencias deben ser explicadas a partir de cuatro elementos: 1) presiones; 2) potencial; 3) ambiciones; y 4) estructura de oportunidades políticas percibidas. En primer lugar, las presiones derivan de circunstancias comunes como particulares. Dentro de los aspectos comunes existe la necesidad del saneamiento de las finanzas públicas por diversas razones de cada país. Las circunstancias particulares tienen una gran variedad: en algunos países la desburocratización se plantea como una necesidad apremiante (Gran Bretaña, Francia, Grecia); en otras la adaptación a la Unión Europea es una fuerte causa explicativa (España, Grecia, Portugal); o el ingreso a la OCDE (México).

En segundo lugar, el potencial de reforma difiere en los distintos países. Mientras, la privatización sólo obtiene protagonismo en los países con un amplio sector público empresarial, por su parte, la descentralización es un motor en los países fuertemente centralizados. Del mismo modo, el sistema de agencias es una medida potencialmente innovadora en países que carecían de este sistema, pero que no es sustancial en quienes ya lo mantenían.

El tercer elemento señalado por Wright, -la ambición reformadora- no responde tanto a causas estructurales como a una voluntad política de cambio que deberá ser puesta en relación con circunstancias políticas internas. Finalmente, un gran número de circunstancias explica las diferentes estructuras de oportunidades: liderazgo ejecutivo, contexto consensual o conflictivo, capacidad de obstaculización o impulso de las estructuras burocráticas, papel de la oposición política, capacidad técnica de las estructuras responsables de los cambios en la Nueva Gestión Pública.

El análisis de las diferencias no debe ocultar ciertos rasgos comunes: en primer lugar, el protagonismo gubernamental en los procesos de innovación, en segundo

lugar, su permanencia a lo largo del tiempo y, en tercer lugar, el hecho de que las reformas pueden ser definidas como un proceso de aprendizaje y adaptación.⁷⁶

La comparación de la gestión pública por modelos muestra resultados significativos. En el modelo anglosajón, mientras que los reformadores neozelandeses establecen referencias explícitas a las teorías de la agencia desarrollando mecanismos de control político sobre los gestores públicos, la tendencia norteamericana es contraria, ya que pretende reforzar la capacidad de los gestores para orientar estratégicamente sus agencias. Así, los procesos de innovación en la gestión pública están fuertemente determinados no sólo por las circunstancias estructurales propias de cada país, sino también por las distintas consideraciones teóricas que cabe mantener sobre la gestión pública.

Por su parte en el modelo europeo continental los casos de Francia y Alemania son significativos. En ambos casos se observa la fortaleza de los principios tradicionales de gestión administrativa frente a los intentos deliberados de reforma que periódicamente inician sus gobiernos. Los múltiples obstáculos a la introducción de reformas estructurales de gran alcance no significan, sin embargo, la parálisis de sus administraciones públicas, sino la introducción de mejoras de tipo incremental dentro de una concepción tradicional de la gestión pública.

En el modelo europeo septentrional, los casos holandés y escandinavo muestra nuevamente la importancia de los estilos nacionales de gestión pública y la modificación de los principios de la Nueva Gestión Pública al pasar por sus instituciones nacionales. Las fórmulas corporativistas que tradicionalmente se han desarrollado en este contexto imponen una diferencia de gran alcance en la articulación de las innovaciones de la gestión pública. En este modelo, una gran parte de los servicios públicos son proporcionados en colaboración con diversas instituciones sociales de naturaleza privada o semipública y, en

⁷⁶Conde Martínez, Carlos. *Op. cit.* p. 388.

el caso escandinavo, con una gran protagonismo de los gobiernos locales en la ejecución de los servicios y las políticas públicas.⁷⁷

Por último, los países en transición han impulsado un conjunto de reformas inscritas en un modelo tradicional de administración pública que se considera necesario para evitar la arbitrariedad del poder y la lucha contra la corrupción. Al lado de estas medidas, existen otras directamente ligadas al afianzamiento de una economía eficiente sostenida por un Estado adaptado al contexto global. En este sentido, se desarrollan programas ambiciosos de reducción del tamaño del Estado, supresión de monopolios y desregulación. El equilibrio alcanzado en estos casos entre determinados principios de administración pública tradicional y ciertas fórmulas gerenciales moderadas, resulta esclarecedor en cuanto a la conveniencia de aportar soluciones no dogmáticas a los problemas que se presentan.

En este contexto, las experiencias de gestión pública orientadas hacia la calidad en el ámbito internacional muestran que no existe una sola “mejor manera” de hacer las cosas en asuntos de calidad en el servicio público. A la pregunta de ¿cómo poder conciliar el enfoque de calidad y la tradición específica del servicio público francés? Trosa (1997) responde que es necesario definir a la calidad no tanto como voz del cliente “en contra” del servidor público, sino como posibilidad de crear relaciones más cercanas y duraderas entre los servidores públicos y los usuarios.⁷⁸

Como puede inferirse existe una transformación de la gestión pública tradicional por una Nueva Gestión Pública de resultados con una orientación al cliente, calidad en el servicio, medición de resultados y de desempeño, así como rendición de cuentas. La Nueva Gestión Pública se encuentra en proceso de transformación a partir de la implementación de nuevas tendencias como el enfoque de calidad.

⁷⁷ Las reformas introducidas en estos países son el resultado de una reflexión pragmática por parte de los responsables. Las innovaciones se introducen de manera gradual y negociada. Al contrario que en el ámbito anglosajón no forman parte de un programa político de transformación de contenido radical.

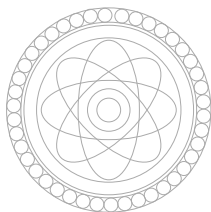
⁷⁸ Trosa, Sylvie. *Op. cit.* p. 307.

Sin embargo, no existe un único modelo de calidad en los países de la OCDE. La calidad no sólo es percibida como la satisfacción del cliente (usuario) sino como una nueva relación entre el sector público y sus usuarios. Esta percepción más global de la calidad puede aportar mayores resultados y beneficios para los ciudadanos. Otro aspecto que nos parece esencial resaltar, es el relativo a que el cliente no se presenta de manera individual. El cliente se agrupa en grupos de presión o organizaciones que los representa para defender sus intereses, por lo que la satisfacción del cliente, puede ser en algunos casos contraria al interés público general. La calidad en la gestión pública actual no genera eficiencia y eficacia por sí misma. Esta clase de gestión pública debe ir acompañada de una decidida política de descentralización, mayor autonomía a los gerentes públicos locales, un adecuado sistema de rendición de cuentas y mejoramiento en su sistema de incentivos personales.

En el ámbito de las innovaciones de la gestión pública, resulta prácticamente imposible encontrar una estrategia de reforma que no aludiera explícitamente a las obligaciones impuestas por la globalización como justificación de las medidas emprendidas. En ese sentido, la acción de organizaciones como la OCDE, el FMI, el Banco Mundial o la Unión Europea, son un factor que ayuda a comprender la generalización de determinadas respuestas políticas a nivel mundial. La descripción de las experiencias de reforma en la gestión pública permite mostrar el diferente alcance de dichas innovaciones administrativas.⁷⁹ La explicación de las diferencias debe abordarse a partir del conocimiento de los sistemas políticos nacionales, que determinan no sólo la capacidad de la reforma, sino también la voluntad de llevarla a cabo.

⁷⁹Conde Martínez, Carlos. *Op. cit.* pp. 392-393.

De la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública (New Public Management)



Una de las mayores transformaciones que viven los Estados de la actualidad, se centra en el cuestionamiento de su capacidad de gobierno. No se discute su existencia misma, ya que el Estado es una de las instituciones más antiguas y probablemente, la única capaz de resolver los grandes problemas que enfrenta la humanidad. La crítica hace énfasis en la eficiencia y eficacia de la administración pública para atender de manera adecuada, oportuna y con limitados recursos, las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante. La administración pública como la parte más visible del gobierno, tiene uno de sus mayores retos: constituirse en un factor de desarrollo y no en un obstáculo para consolidar el desarrollo económico y social de las naciones.

En este capítulo, se describe el proceso de cambio de la gestión pública y su transformación a la Nueva Gestión Pública (New Public Management), desde su perspectiva teórica (estudio del objeto) considerando los trabajos más representativos. Para abordar este planteamiento, se revisa la bibliografía más representativa que muestra la transformación de la gestión pública a la Nueva Gestión Pública, propuesta que realiza Barzelay (2001)

CAPÍTULO TRES

y con algunas fuentes adicionales, nos permite conocer el desarrollo histórico y teórico, así como la situación actual de la Nueva Gestión Pública contemporánea.

En primer lugar, son analizados los dos primeros trabajos –Hood y Jackson (1991) y el de Aucoin (1990)– como pioneros en la conformación de este nuevo paradigma. En segundo lugar, de manera sucinta se revisan las obras de Osborne y Gaebler (1992) y el de Barzelay (1992) como documentos difusores de las nuevas ideas de la Nueva Gestión Pública, así como una síntesis del caso de Estados Unidos. En tercer lugar, se agrupan las investigaciones que tienen que ver con estudios de casos en países anglosajones, aunque sea hace una referencia marginal a los casos de México y Brasil. En cuarto lugar, son descritos los trabajos críticos de Bozeman (1993), Hood (1994), Moore (1995) y Lynn (1996), que sirven como marco de referencias para posteriores polémicas en torno al tema. Por último, Barzelay (2001) incluye algunos textos publicados en el año de 1996 y otros que corresponden al lapso de 1998 al 2000.

3.1 DESARROLLO TEÓRICO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública (New Public Management) es un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gestión pública, incluyendo políticas de gestión pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales.¹ La Nueva Gestión Pública (NGP) se presenta como políticamente neutra, aunque en realidad no lo sea. Su hegemonía y su amplia difusión debe entenderse a su capacidad para dar respuesta a algunos dilemas del mundo actual y, específicamente, a los generados por los altos costos de los servicios públicos y a la carencia de control de las burocracias.

¹Barzelay, Michael. “La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)”. *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 19, 2001. Cabe señalar que el traductor utiliza a la NGP como (nueva gerencia pública), para los efectos de esta investigación se traduce a la NGP como (nueva gestión pública). Asimismo, debe señalarse que se cita la bibliografía señalada por Barzelay, alguna directamente del inglés y otra que se encuentra en español, así como otra que se considera necesario incorporar a este desarrollo.

Dentro de este contexto las fuentes teóricas a la Nueva Gestión Pública se encuentran en la escuela de la elección pública (public choice) y en el gerencialismo clásico. En cuanto cuerpo teórico, la crítica que efectúa la elección pública a las instituciones y al modelo burocrático de administración pública es mucho más demoledora que la del gerencialismo, ya que este último apenas logra despegar de la casuística y los intereses del mundo de los negocios. Las ideas de la elección pública tienen una construcción mucho más sistemática y su crítica a la burocracia tiene intuiciones acertadas que si no constituyen, una explicación completa del fenómeno y por ello lo distorsionan, ponen de manifiesto aspectos que son difícil de ignorar.²

Al margen de la consistencia de los argumentos que presentan cada uno de estos enfoques, lo que ambas corrientes tienen en común es su cuestionamiento de la burocracia, aunque tienen algo de contradictorio en la resolución del problema. La teoría de la elección pública se “centra en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia (...) el gerencialismo en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia”.³ La elección pública pretende limitar la autonomía de la burocracia retomando su control en nombre del gobierno representativo; el gerencialismo pretende preservar a los gerentes de la intromisión de los políticos.

Durante la década de 1970, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizada por rasgos de portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como una respuesta válida para los problemas de la gestión pública en multitud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda), en diversos niveles de administración (de la central a la local) y en los más variados sectores de actividad pública (desde la educación hasta la salud). Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las

²Oliás de Lima Gete, Blanca. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 10.

³Aucoin, P. “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comp.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, p. 493.

voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podía perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del Estado de Bienestar.⁴

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones previas en el sector público. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que el management público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Como afirma Metcalfe (1990), el desarrollo del management público puede contemplarse como un proceso que va progresivamente “de la imitación a la innovación”.⁵

La Nueva Gestión Pública se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerencialismo de la rama ejecutiva del gobierno. Barzelay (2001) realiza una revisión bibliográfica de los trabajos más representativos que propiciaron la transformación de la gestión pública a la Nueva Gestión Pública.⁶ A continuación se describen a cada uno de ellos, con sus propuestas y limitaciones teóricas, para finalizar con un debate en torno a este proceso de reforma de la gestión pública.

3.2 LOS PRIMEROS TRABAJOS

Dentro de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) existen dos trabajos académicos que pueden considerarse como los pioneros en definir y argumentar

⁴Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier. “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 16.

⁵Metcalfe, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 47.

⁶Barzelay, Michael. *Op. cit.* pp. 12-53.

en torno al nuevo paradigma en los países anglosajones. El primero, es el trabajo de Christopher Hood y Michel Jackson, publicado en 1991 y el segundo, el documento de Aucoin (1990) sobre los orígenes teóricos de la Nueva Gestión Pública, aunque no utiliza este término, analiza los diversos cambios ocurridos en las políticas de gestión pública.

3.2.1 La argumentación administrativa

La referencia original más citada es Hood (1991), sin embargo, el trabajo de similar importancia que cubre los orígenes de la Nueva Gestión Pública (NGP) es la obra *Administrative Argument* (La Argumentación Administrativa) de Christopher Hood y Michel Jackson (1991).⁷ En este trabajo ambos autores reconocen a la Nueva Gestión Pública simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada, aunque no tenga el status de teoría.

Sin embargo, para ellos no existe un texto clásico que fije definitivamente las ideas de la Nueva Gestión Pública, aunque quizás el documento oficial más cercano es el tratado de la Tesorería de Nueva Zelanda, *Government Management*, elaborado en 1987 (NZ Treasury, 1987). Para Hood y Jackson la Nueva Gestión Pública (New Public Management) es una abreviatura conveniente, pero imprecisa, para denotar una filosofía administrativa que vino a dominar la agenda de la administración pública en los años de 1980 en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Aunque hay variantes en Estados Unidos y Canadá que tienen cierta semejanza con dichos planteamientos, siguen caminos diferentes.⁸

La Nueva Gestión Pública tiene una base intelectual ecléctica. Hasta cierto punto utilizó el “nuevo” institucionalismo económico que había florecido en los años de 1940. Aun es discutible hasta qué punto tales ideas hayan ejercido una influencia directa

⁷Hood, Christopher y Jackson, Michel. *La Argumentación Administrativa*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁸*Ibid*, p. 288.

sobre la práctica del gobierno, aunque sin duda formaban parte de un clima amplio de actitudes hacia el Estado y el sector público dentro del cual se desarrollaba la Nueva Gestión Pública. Así, ésta obtuvo algo de su esplendor de las doctrinas de la “cultura corporativa” que estaba de moda en los años de 1980 (Peters y Waterman, 1982)⁹. Sin embargo, para Hood y Jackson la Nueva Gestión Pública es parte de un desarrollo del movimiento intelectual de la administración científica, con su preocupación por eliminar el desperdicio y medir los productos del trabajo como una condición del control efectivo. Esta preocupación de antiguo, data de las ideas de Taylor y aún de Bentham, acerca de la Administración Pública.

Hood y Jackson encuentran una relación entre el cameralismo y la Nueva Gestión Pública, al menos en siete aspectos esenciales: 1) el uso del término “administración pública” (*Staatswirtschaft Haushaltungskunst*); 2) el acento en la tecnología administrativa como clave de una administración pública eficaz; 3) la idea de que la ejecución puede y debe separarse de las altas políticas; 4) la noción de austeridad es la reina de las virtudes administrativas, y la importancia central otorgada al sistema financiero del Estado; 5) la preferencia por evitar la administración estatal directa de transacciones o procesos complejos; 6) la naturaleza esencialmente jerárquica y centralista de ambas escuelas en la práctica; y 7) la ausencia de cuestionamiento de los parámetros del orden social y político dentro del cual opera la administración pública.¹⁰

Para estos autores, existen seis elementos que constituyen un factor de aceptación de la Nueva Gestión Pública en el ámbito de gobierno, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Simetría: la Nueva Gestión Pública corresponde al deseo de cambio en las modas administrativas, del surgimiento de algo nuevo, como una “nueva apariencia” diferente a las ideas de la planeación y la ingeniería social de los años de 1960 y 1970.

⁹Peters, Thomas J. y Waterman, Robert H. Jr. *En Busca de la Excelencia*. México, Lasser Press, 1984. (Título original: *In Search of Excellence*).

¹⁰Hood, Christopher y Jackson, Michel. *Op. cit.* pp. 293-294.

Un ejemplo muy claro es el surgimiento en Nueva Zelanda de la Nueva Gestión Pública debido a la crisis de las divisas y el cambio del gobierno en 1984.

2. Metáfora: la metáfora principal de la Nueva Gestión Pública es la de dirigir la organización estatal como una administración corporativa privada. Es discutible que la Nueva Gestión Pública cambió la realidad del trabajo gubernamental en los más mínimos detalles. Esta transformación puede verse en el lenguaje político de los altos funcionarios, quienes dejaron de hablar como burócratas para adoptar el lenguaje de los gestores de corporaciones privadas.
3. Ambigüedad: como señala Pollitt (1985) la retórica del “desempeño” como un leitmotiv de la Nueva Gestión Pública es un concepto vago y polifacético que transmite un gran conjunto de significados potenciales (eficiencia, economía, calidad, disponibilidad o satisfacción del consumidor). Por lo tanto, el “mejoramiento del desempeño” puede interpretarse como un código de la parsimonia financiera (mejora el desempeño financiero) y, al mismo tiempo, como un código de la calidad del servicio. Lo mismo se aplica a la “responsabilidad” y a la “excelencia”, tan invocada por Peters y Waterman (1982).
4. El bien público y los intereses privados: la Nueva Gestión Pública se presenta como una fórmula para el beneficio colectivo. Éste residía en la promesa de servicios públicos mejores y más baratos para los contribuyentes y los ciudadanos en general. Tales objetivos se obtendrían como resultado de una administración pública profesional, aliada a otras doctrinas convencionales de la Nueva Gestión Pública como la privatización, la corporativización, la medición del desempeño y la paga por méritos. Cabe señalar que muchos de los supuestos beneficios públicos de la Nueva Gestión Pública son improbables y cuestionables; resulta más fácil demostrar los beneficios privados y semiprivados de esta corriente, que por cierto no figuran en sus argumentos justificativos.
5. La selectividad en la argumentación: la Nueva Gestión Pública recurría típicamente a la cita de ejemplos, autoridades y máximas. Su defensa abundaba en anécdotas acerca de las fallas o los desperdicios extravagantes en la “antigua” administración pública. Un pecado para tratar de construir una propuesta teórica y sistemática basada en argumentos de validez universal.

6. La eliminación de la duda: la Nueva Gestión Pública era vulnerable a la duda porque no había demostrado sus afirmaciones; que el cambio a la corporativización y la privatización beneficiaba principalmente a los administradores públicos y políticos; que la parcialidad descentralizada de la “libertad de escoger” era incompatible con la parcialidad centralista de la “libertad para administrar”; que sus defensores tendían a sugerir comparaciones inconsistentes con el sector privado; que el concepto de “responsabilidad” era empobrecido y apolítico.¹¹

Hood y Jackson concluyen que muchas de las ideas acerca de la Administración Pública -incluida la Nueva Gestión Pública- deben considerarse doctrinas, antes que teorías. Las doctrinas son un punto intermedio entre las “políticas” y la “teoría”; las doctrinas son numerosas y contradictorias; el grado de aceptación social de las doctrinas, aumenta o disminuye por obra de algún proceso distinto de su demostración a partir de “datos sólidos”. A pesar de la aseveración de Herbert Simon (1988) de que el único camino para la ciencia administrativa era el experimento con “datos sólidos”, la realidad demuestra que después de 40 años los resultados son limitados, “por lo menos en ese tiempo parece haber tenido un escaso efecto sobre la manera en que la argumentación administrativa es llevada a la práctica”.¹² En suma, la Nueva Gestión Pública sólo es una doctrina administrativa y no puede ser considerada como teoría.¹³

3.2.2 Aucoin

A pesar de que no utiliza el término Nueva Gestión Pública, Aucoin (1990) es también considerado como un trabajo inicial de la literatura sobre esta materia.¹⁴ Su

¹¹*Ibid.*, p. 309. Los autores señalan que la idea de modelación de la administración pública, según la receta de la “excelencia” aconsejada por Peters y Waterman, era vulnerable a la duda porque todos los casos eran estadounidenses, de modo que las lecciones que pudieran extraerse de ellos fallarían. Que la “excelencia” podría ser un fenómeno transitorio, debido a que más de la mitad de las compañías identificadas como “excelentes” habían desaparecido menos de 10 años después de la publicación de su libro.

¹²Simon, Herbert A. *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa*. Madrid, Aguilar, 1988.

¹³Hood, Christopher y Jackson, Michel. *Op. cit.* p. 315.

¹⁴Aucoin, Peter. “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums”. *Governance*, No. 3, 1990. Este artículo se encuentra en español. Aucoin, Peter. “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradojas y Péndulos”. Bruge, Quim, Subirats y Joan (comp.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.

discusión fue similar a la de Hood y Jackson, al afirmar que los cambios en las ideas aceptadas ayudan a dar cuenta de los cambios administrativos realizados en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda durante los años de 1980.¹⁵

Aucoin argumenta que la Nueva Gestión Pública está basada en dos campos de discurso o paradigmas, conocidos como elección pública y gerencialismo. La elección pública (public choice) es un campo contemporáneo de discurso sobre el gobierno, con preocupaciones más amplias que la gerencia, mientras que el gerencialismo es un campo de discurso inicialmente destinado a ser aplicado en organizaciones del sector privado.

De acuerdo con Hood y Jackson (1991) Aucoin cree que la Nueva Gestión Pública se caracteriza, en términos generales por la defensa de: 1) un cambio en las políticas a la administración (en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente del sector público y de hacer menos hincapié en el desarrollo de las políticas); 2) un cambio de la agregación a la desagregación en la organización del servicio público (de los sistemas monopólicos a los mercados internos y la competencia), 3) un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral; 4) un cambio de proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades; y 5) un divorcio de la provisión y la producción (o la “entrega”) en la política pública.¹⁶

Asimismo, el autor utilizó en su terminología los conceptos de centralización y descentralización. Aucoin infirió que la filosofía administrativa predominante incorporó argumentos a favor de la centralización, originarios en el paradigma de la elección pública, junto con argumentos a favor de la descentralización, originados en el gerencialismo. Señala Barzelay:

¹⁵Barzelay, Michael. “La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)”. *Op. cit.* p. 17. Aucoin no considera en su obra los casos de Estados Unidos y de Canadá, como parte de la Nueva Gestión Pública en sus inicios, ya que no comparten todos los supuestos de países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia.

¹⁶Hood, Christopher y Jackson, Michel. *Op. cit.* p. 289.

Tanto Aucoin (1990) como Hood (1991) fueron ampliamente percibidos como exponentes de los mismos grandes puntos sobre los cambios contemporáneos en la organización y en la gestión de la rama ejecutiva del gobierno en países como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda: en primer lugar, que un cambio en las doctrinas administrativas aceptadas tuvo lugar durante los años 80; en segundo lugar, que dichos cambios fueron parte integral de las tendencias internacionales de la gestión pública; y en tercer lugar, que los argumentos presentes tras estas ideas deberían ser analizados y evaluados.¹⁷

La presentación de Aucoin estuvo más estrechamente vinculada a la moda de los discursos de la elección pública (public choice) y el gerencialismo. Este autor tradujo estas ideas en un marco de referencia más convencional relativo al diseño organizacional. Por lo que Aucoin afirma:

Lo que está ocurriendo en la mayoría de los países occidentales, dotados de un sistema administrativo altamente institucionalizado, es un cambio de énfasis en los diseños organizativos para la gestión pública. Esta internacionalización de la gestión pública se desarrolla en paralelo de la internacionalización de las economías públicas y privadas. Consecuentemente, no es del todo inesperado que los gobiernos hayan buscado aprender no sólo de otros gobiernos, sino también de las experiencias en la gestión privada.¹⁸

La propuesta de Aucoin busca proponer una agenda para el estudio comparativo (base esencial para el conocimiento administrativo y político) que constituye una posibilidad realista, como lo demuestra el reciente interés de los gobiernos por la Nueva Gestión Pública comparada (OCDE, 1989). Es necesario, encontrar marcos conceptuales que permitan determinar que factores en el diseño institucional y en la Nueva Gestión Pública merecen ser analizados.

¹⁷Barzelay, Michael. "La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)". *Op. cit.* p. 18.

¹⁸Aucoin, Peter. *Op. cit.* p. 513.

3.3 LOS TRABAJOS DIFUSORES

Dentro de los trabajos más influyentes en la Nueva Gestión Pública, destacan dos que se convirtieron en obras de consulta obligatoria y referencia permanente, producidos en los Estados Unidos en la presidencia de Clinton en el mismo año. Aunque sus planteamientos estuvieron sujetos a discusión, las obras de David Osborne y Ted Gaebler (1992) y de Michel Barzelay (1992), son sin duda alguna, dos trabajos difusores de las ideas del nuevo paradigma de la Nueva Gestión Pública. No obstante, estas obras se refieren a conceptos como “Reinvención del Gobierno” o “Paradigma Posburocrático” en lugar de Nueva Gestión Pública, las ideas principales se refieren a las políticas llevadas a cabo bajo esta última.

3.3.1 Reinención del gobierno y nueva gestión pública

La propuesta de reinventar el gobierno de David Osborne y Ted Gaebler (1992) se ha convertido en un nuevo paradigma para la administración pública. Este trabajo representó un papel primordial en el proceso mediante el cual las doctrinas de la Nueva Gestión Pública llega a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton.

El antecedente más remoto de esta propuesta fue presentada a William Clinton siendo gobernador de Arkansas por Ted Gaebler, después como presidente de los Estados Unidos, Clinton continuo esta propuesta para lo cual formó una Comisión presidida por Al Gore. Reinventando el Gobierno fue publicado en febrero de 1992 por David Osborne y Ted Gaebler. Clinton decidió respaldar este esfuerzo para emplear gran parte de sus energías en la transformación del aparato gubernamental.¹⁹ Sin embargo, desde la década

¹⁹Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*. México, Gernika, 1994. El gobierno de Arkansas seleccionó seis áreas de trabajo y en cada una de ellas fue creado un Consejo de Calidad y se entrenó un equipo de facilitadores durante 1990 a 1992 para extender el programa de calidad total.

de 1980 se habían iniciado ya procesos que impactaban en las teorías, filosofía y sistemas de gestión pública en los gobiernos de los Estados Unidos.

Hay que recordar que Osborne se convirtió en el principal asesor del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional (National Performance Review-NPR). Los cuatro principios básicos del NPR eran: a) reducir el papeleo necesario (red tape); b) dar prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) otorgarles mayor poder (empowerment) a los empleados en la toma de decisiones; y d) reducir a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.²⁰

El momento culminante del nuevo paradigma para reinventar el gobierno, ocurrió el 7 de septiembre de 1994, cuando en una destacada ceremonia de la Casa Blanca -en la cual se presentaban como trasfondo dos montacargas repletos de reglamentos federales- Al Gore entregó al presidente estadounidense Bill Clinton la copia final del NPR. Así, las ideas de Osborne y Gaebler se habían convertido oficialmente en el marco conceptual y filosófico que orientara la reforma gubernamental a todos los niveles del sector público. Ciertamente, no se había logrado en los Estados Unidos un apoyo tan generalizado a un conjunto de ideas desde los tiempos de las dos Comisiones Hoover.²¹

La euforia con el proyecto de reinventar el gobierno, es decir, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales básicas. La idea de rehacer el gobierno puede parecer inadecuada, a quienes consideran al gobierno como un ente fijo e invariable, pero en realidad los gobiernos se encuentran en constante cambio. Para ello, se presentan cuatro consideraciones específicas:

²⁰Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. "Reinventing Government: Nueva Retórica, Viejos Problemas". *Revista de Administración Pública*, San Juan, vol. 27, No. 2, 1995, pp. 49-64.

²¹Executive Office of the President. *National Performance Review: From Red Tape to Result: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993.

1. Hay que creer en el gobierno. No debe contemplarse como un mal necesario, el gobierno es el mecanismo adecuado para tomar decisiones comunes: dónde construir una carretera, qué hacer con las personas sin hogar, qué clase de educación se dará a nuestros hijos y el tipo de salud necesaria para quienes no tienen acceso a las instituciones de salud privada.
2. Una sociedad civilizada no puede funcionar adecuadamente si no tiene un gobierno eficiente. Los gobiernos en la era industrial, con su enormes burocracias centralizadas y sus servicios estandarizados, no son lo perfectamente adecuadas a los nuevos retos que les presentan las sociedades en la era de la información, rápido cambio y economías basadas en la ciencia.
3. Las personas que trabajan en el gobierno no son el problema; el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan. Los sistemas burocráticos pueden cambiarse, de suerte que liberen la enorme energía de creatividad e innovación de los servidores públicos y así, incrementar la capacidad de éstos para servir a la población.
4. Ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad. Para estos autores, no se resuelven los problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con las privatizaciones ya existentes. Para volver hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos rehacerlos.

El problema de los gobiernos contemporáneos -según Osborne y Gaebler- no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias. El verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia.²²

La propuesta de un gobierno empresarial se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la reinención del gobierno. Los primeros seis

²²Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. *Op. cit.* p. 53.

principios fueron elaborados por Osborne y Gaebler directamente de sus investigaciones, mientras que los cuatro restantes son extrapolaciones del sentido común expuestos por estos autores. Ver cuadro No. 3.1.

Cuadro No. 3.1
Principios de la reinversión del gobierno

Principio	Descripción
1 Gobierno Catalizador	El principio implica transformar al gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.
2 Gobierno Competitivo	Consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad.
3 Gobierno inspirado por misiones	Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por las reglas y los procesos, no obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La <i>misión</i> es la justificación social de cualquier organización.
4. Gobierno orientado hacia los resultados	La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no sólo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.
5. Gobierno orientado hacia los clientes	El propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente.
6 Gobierno empresarial	La reinversión consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia ganar dinero en vez de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos.

(continúa)

7. Gobierno descentralizado	Consiste en otorgar mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados. Se trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo.
8. Gobierno de la comunidad	Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Se parte del supuesto de que la <i>comunidad</i> tiene mayor compromiso y que entienda mejor sus problemas que los burócratas profesionales.
9. Gobierno previsor	Tiene como función principal anticipar los problemas, concensar antes de actuar; prevenir para evitar remediar. Se basa en la necesidad de la planeación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización a los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.
10. Gobierno orientado al mercado	El gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Se parte del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones públicas.

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia en base a Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. Op. cit. p. 54-57.

El objetivo de la reinención del gobierno no es cambiar los fines (el qué y para qué) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. El problema entonces es de carácter instrumental; es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría de gobernabilidad, proponen una microgerencia pública.²³

El Presidente Clinton en 1993 promovió la creación del programa National Performance Review, grupo especializado del gobierno federal destinado a apoyar y

²³El concepto de microgerencia pública se refiere a la gerencia pública más influenciada por la administración de negocios. Constituye el nivel micro-organizacional y los aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia interna. La microgerencia pública en el sector público permite imitar, adoptar y adaptar métodos, técnicas y estrategias de la administración de negocios. A nivel macro-gerencial la situación es más compleja dado las variables políticas que determinan el contexto de la administración pública.

promover la calidad como fundamento de servicio y excelencia en los Estados Unidos, con este proceso se inició el segundo impulso hacia la calidad en el gobierno estadounidense. La comisión fue encabezada por Al Gore el 19 de marzo de 1993; los resultados se publicaron el 20 de septiembre del mismo año, donde se destacan el propósito de ahorrar en su primera etapa 100 millones de dólares en los cinco años siguientes. Asimismo, fue creado en 1988 el Quality Federal Institute como herramienta para promover el programa de calidad total, y también en ese año se empezó a otorgar el denominado “Premio de la Presidencia a la Calidad”.²⁴

La propuesta de reinventar el gobierno, en realidad trata de los viejos problemas de la Administración Pública que la nueva retórica gerencial elude o trata de manera superficial.²⁵ Para Santana y Negrón (1995) algunas limitaciones de la Reinención del Gobierno son las siguientes:

1. Una de la tesis centrales del libro es que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz. Este es un aforismo cierto, aunque debe considerarse que en una sociedad democrática, la eficacia o eficiencia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. Existen valores como: justicia social, equidad, responsabilidad pública, protección de las leyes, apego a la ley, representatividad, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública. Por otra parte, los conceptos de constitución o gobierno constitucional, que deberían formar parte de los principios de cualquier reinención del gobierno, no son considerados seriamente. Más que reinventar el gobierno, hace falta redescubrirlo.
2. Los reformadores del gobierno deben conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. Por ejemplo, la misión de las agencias y otras dependencias

²⁴El Premio Presidencial a la Calidad establece siete principios para identificar a las agencias gubernamentales que alcanzan la excelencia: 1) liderazgo; 2) información y análisis; 3) planificación estratégica de la calidad; 4) desarrollo y administración de los recursos humanos; 5) administración del proceso de calidad; 6) resultados en la calidad y las operaciones; y 7) enfoque y satisfacción del cliente.

²⁵*Ibid.* pp. 59-62.

gubernamentales está definida en la ley que las crea; es propiamente una directriz legislativa. Desde esta óptica, los gestores públicos sólo pueden reinventar las misiones organizacionales dentro de los requerimientos o exigencias establecidas por los mandatos legales. Los gestores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitido por la ley.

3. La metodología que se utiliza en la obra, plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas basadas en la descripción de historias de eventos específicos que fueron exitosas. La selección de estos ejemplos permite probar que sus argumentos no significan, que la estrategia de ofrecer servicios públicos no pueda fracasar en otros escenarios y condiciones organizacionales.
4. Otra limitación metodológica que radica en la obra, se debe a la carencia en los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, etc.) de las estrategias empresariales. Además, se obvian aspectos de la historia institucional, así como las características específicas del entorno político, social, cultural y económico, que son tan importantes para tener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado. De las buenas intenciones y declaraciones oficiales, los reformadores gubernamentales tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país.

Coincidimos con lo dicho por Leonardo Santana y Mario Negrón en el sentido que: “(...) la reinención del gobierno debe incluir otras variables relacionadas con la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos. A pesar de sus pretensiones, la aportación más valiosa de Reinventing Government reside en el ámbito de la microgerencia pública, pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las organizaciones (calidad total, planificación estratégica, reingeniería, gerencia participativa, entre otras), pero en realidad no constituye o reinventa una teoría de gobierno”.²⁶

²⁶ *Ibid.* pp. 62-63.

3.3.2 Paradigma posburocrático y nueva gestión pública

Otro ejemplo representativo de la Nueva Gestión Pública, es el libro de Michael Barzelay (1992), que a partir de un estudio de caso sugiere consideraciones teóricas aplicables a los gobiernos.²⁷ El texto es un recuento crítico de la experiencia en el Estado de Minnesota para alcanzar una reforma exitosa de innovación gerencial y organizacional. Entre las propuestas más importantes se encuentran la desregulación, el uso de mecanismos de mercado y la adopción de conceptos y técnicas surgidas en la iniciativa privada, como cliente, calidad total o el “enfoque al usuario”. Para Barzelay el cliente es una herramienta cada vez más usada por los funcionarios públicos en la definición y la solución de problemas.²⁸

Al documentar la experiencia de éxito del programa STEP (Striving Toward Excellence in Performance) en el Estado de Minnesota en la década de los 1980, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y competencia para resolver problemas de desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del staff del gobierno.²⁹

El trabajo de Barzelay se diferenció de Hood y Jackson en tres aspectos importantes.³⁰ En primer lugar, el libro se basó en un estudio de un “caso natural”, y no en el análisis de un “caso” abstracto, definido desde el punto de vista de la aceptación de una filosofía administrativa. En segundo lugar, Barzelay no sólo se ocupó del establecimiento de la agenda, sino también de la reelaboración de las rutinas y culturas organizacionales en la “fase de implementación” del proceso de elaboración de las políticas públicas. En tercer lugar, la obra explicaba el cambio en Minnesota utilizando métodos descriptivos

²⁷ Barzelay, Michael y Armajani, Babak J. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 46. La experiencia presentada se refiere a un departamento *staff* en el Estado de Minnesota.

²⁸ *Ibid.* p. 47.

²⁹ Arellano Gault, David. “Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, 128.

³⁰ Barzelay, Michael. “La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)”. *Op. cit.* p. 23.

vinculados con una teoría implícita, en tanto que Hood y Jackson explicaron un marco de referencia explicativo de base teórica, para escoger los hechos en su caso estilizado.

El paradigma burocrático, según Barzelay, es que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme. El ejercicio del presupuesto esta basado en la idea del gasto y del ahorro, no desde el punto de vista del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno. El paradigma posburocrático tiene las siguientes características:

Cuadro No. 3.2
Modelo burocrático y posburocrático

Modelo burocrático	Modelo posburocrático
Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas.	Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.
Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes.	Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña.	Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
Una dependencia burocrática controla los costos.	Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
Una dependencia burocrática se aferra a la rutina.	Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno.	Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales.	Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.

(continúa)

Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes.	Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer.	Una dependencia impulsada por el cliente otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con base en: Barzelay, Michael. “La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)”. Op. cit.

En esta perspectiva, para Barzelay los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia las nuevas palabras: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados. Sin embargo, la mayor parte de los trabajos de Osborne y Gaebler, y del Barzelay, está sustentada en casos de aplicación exitosos. Realizados según la filosofía de la “mejor práctica de investigación”, estudian las políticas que han resultado ser las adecuadas y que resultaron exitosas, sin estudiar las que no lo fueron. Sin embargo, existen consideraciones que hay que tomar en cuenta.³¹ Primera, no se aprende de la experiencia donde el éxito no pudo ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquellos definidos por el investigador de acuerdo a sus fines. Innovaciones y logros de hoy se convierten, regularmente, en problemas del mañana. Segunda, la transferencia de las experiencias es una ilusión. Cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan en formas únicas e incluso irrepetibles. Tercera, el peso de determinados elementos, desde suerte y azar hasta liderazgo, convierte los sucesos en experiencias a considerar pero no en modelos para repetir. Más aún, este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar.

³¹ Arellano Gault, David. *Op. cit.* p. 134.

En esta clase de estudios se violan claramente los principios de validación científica. Respecto a la validación interna, existen obvios problemas de maduración, selección, interacción y efectos de reacción a las medidas prescritas, y se confunde continuamente selección con tratamiento. Ignorando la historia y dedicándose simplemente a la descripción de prácticas exitosas, desarrollan casos donde la demostración de la complejidad queda ausente, donde en vez de ver una realidad compleja de actores, sólo se observa imágenes confusas hacia el camino de casos de éxito.

La propuesta posburocrática no es tal, debido a que Barzelay no logra proponer un nuevo paradigma con los argumentos y principios teóricos de la burocracia elaborados por Max Weber. Lo que la propuesta posburocrática propone es elevar el grado de racionalidad unilateral. Pasar de la legalidad planteada por Weber hacia una racionalidad todavía más impersonal: la del mercado y su lógica. Así, en vez de tener una posburocracia lo que se tiene en realidad, es una ultraburocracia racional por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el mercado libre.

En suma, parece que el paradigma posburocrático de Barzelay es un regreso a la discusión iniciada por Herbert Simon, en el sentido de que los supuestos principios del paradigma se reducen a “proverbios” con una limitada certeza científica en el ámbito de la administración pública.

3.4 LOS ESTUDIOS DE CASO

En este apartado se aglutinan trabajos realizados bajo la modalidad de estudios de caso, que resultaron relevantes dentro de la Nueva Gestión Pública. Los casos de Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, resultan los más representativos como países con reforma en su gestión pública. Además un estudio comparativo que intenta deducir conclusiones de estos estudios de caso. De manera marginal Barzelay (2001) describe los casos de México y de Brasil, como referencias de casos latinoamericanos sujetos a análisis y discusión. Posteriormente, Barzelay (2003)

afirma que la literatura sobre la Nueva Gestión Pública es amorfa, como debe esperarse de un campo interdisciplinario orientado hacia las políticas de acción. La idoneidad en materia de Nueva Gestión Pública es reivindicada por especialistas en administración pública, contabilidad y control, gestión, economía y políticas públicas.³²

3.4.1 El caso de Nueva Zelanda

El primer caso considerado como el embrión de grandes transformaciones en el gobierno bajo la denominación de Nueva Gestión Pública es el caso de Nueva Zelanda. La reforma de la gestión pública en Nueva Zelanda inicia con la instrucción del Tesoro al gobierno luego de la reelección del laborismo en 1987, titulada “Gestión de gobierno” (Government Management). El documento llamaba a una reforma radical de las políticas de gestión pública en Nueva Zelanda, focalizada en las reglas institucionales que gobernaban la gestión financiera, la función pública y las relaciones laborales, y la organización. Las propuestas llevaron a la promulgación de dos leyes fundamentales durante el segundo mandato laborista y a la rápida implementación de los cambios en las políticas de gestión formuladas.

La fuente de la definición del problema en Nueva Zelanda fue el personal profesional del Tesoro. Sus funcionarios estaban convencidos de que los departamentos del gobierno, así como otras partes del sector estatal, eran ineficientes. Su punto de vista estaría arraigado por su formación profesional como economistas. El caso de Nueva Zelanda sobresale de otros casos, debido a que el eje de las reformas fue encargada a una sola organización: el Tesoro.

En 1991, Jonathan Boston, John Martín, June Pallot y Pat Walsh, publicaron de manera conjunta la obra sobre el caso de Nueva Zelanda sobre la reforma de la gestión

³²Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 16-17.

pública. En este volumen se incluyó un capítulo de Boston sobre los “fundamentos teóricos” de las reformas en Nueva Zelanda, que tuvo una gran influencia (Boston 1991). Esta presentación en particular fue parte de un argumento pensado para explicar las opciones de política, relativas a la gestión pública, asumidas por el gobierno neocelandés en la década de 1980.³³ Las propuestas de política ofrecidas por el Departamento del Tesoro dieron forma a dichas opciones.

La descripción del razonamiento seguido por el personal directivo (staff) del Tesoro en relación con la gestión pública determinó tres componentes claves en la Nueva Economía Institucional: la teoría de la elección pública (public choice), la economía de los costos de transacción y la teoría económica de la agencia.

Para algunos estudiosos se asume que Boston ha dicho que la Nueva Economía Institucional (NEI) es el fundamento de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, para Barzelay (20001) lo que fue presentado como una explicación de las opciones de política de Nueva Zelanda devino en una propuesta mucho más amplia y ambigua.³⁴ Amplia, en el sentido que la Nueva Gestión Pública denota una tendencia internacional, mientras que Boston se refirió a la historia reciente de un país. Ambigua, debido a que los fundamentos intelectuales sugieren, sin proponerlo plenamente, que la aplicación de la Nueva Economía Institucional (NEI) es la única manera seria de argumentar sobre la gestión pública. Nuevamente las consideraciones de la NEI fueron extraídas de la teoría de la elección pública y de la teoría agente-principal, como sucedió con Aucoin.

3.4.2 El caso de Australia

En el año de 1992 aparece el estudio de Colin Campbell y John Halligan acerca del liderazgo ejecutivo y la elaboración de políticas de la gestión pública en Australia

³³Boston, Jonathan, Martín, John, Pallot, June y Walsh, Pat. *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland, New Zealand's, Oxford University Press, 1991.

³⁴Barzelay, Michael. “La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)”. *Op. cit.* p. 20.

durante ocho años de gobierno laborista en ese país (1982-1990).³⁵ El libro de Campbell y Halligan (1992), considera la extensa reforma de la gestión pública como una evidencia de que el gobierno laborista del primer ministro Bob Hawke fue capaz de gobernar efectivamente durante una época de tensión fiscal. La reforma de la gestión pública permitió hacer mucho más al gobierno que simplemente traducir las estrechas políticas fiscales en profundos recortes del gasto público. Campbell y Halligan prestan especial atención al ejercicio de autoridad y liderazgo del primer ministro Hawke y del ministro del Tesoro Paul Keating, por una parte, y a la capacidad organizativa de las agencias centrales con las que trabajaron más estrechamente, por la otra.³⁶

La importancia del libro de Campbell y Halligan en este debate es el hecho de que constituyó un estudio descriptivo y explicativo del cambio de las políticas de gestión pública en Australia. Las evidencias del caso examinado por estos autores se relacionaban con los cambios ocurridos en dos dimensiones claves de las políticas de gestión pública: las reglas institucionales y las rutinas organizacionales. El método explicativo consistió en suministrar un informe narrativo. La teoría utilizada para explicar los cambios en las reglas y rutinas institucionales provenían, por una parte de la literatura sobre la elaboración de políticas públicas y por otra parte, de la literatura sobre la conducción de las intervenciones organizacionales desde posiciones de autoridad ejecutiva.

Sigue siendo recurrente en la literatura de la Nueva Gestión Pública los estudios de caso “exitosos”, que por un conjunto de circunstancias particulares y específicas, no pueden reproducirse de manera automática a países en desarrollo como es en el caso de Australia. El problema central se refiere a que se trata de “imitar” los cambios en la gestión pública, más que “innovar” a partir de las referencias culturales, políticas y administrativas en los países receptores. La falta de una argumentación teórica sólida a este respecto, limitan las posibilidades de acumular conocimiento útil en el marco del estudio de la gestión pública.

³⁵Campbell, Colin y Halligan, John. *Political Leadership in a Age of Constraint: The Australian Experience*. Pittsburgh, P.A. University of Pittsburgh Press, 1992.

³⁶Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. Op. cit. pp. 28-29.

Por otra parte, el libro de Michael Pusey (1991), examina la formulación de políticas económicas y la reforma de la gestión pública bajo el gobierno laborista de Australia durante los años de 1980.³⁷ Pusey describe los postulados del racionalismo económico en los siguientes términos. Primero, políticas nacionales dirigidas a mejorar el desempeño económico descenderían en cascada la jerarquía de las políticas, desde las políticas macroeconómicas hasta las políticas de mercado laboral y luego, más abajo, hasta las políticas de educación. Segundo, las políticas de gobierno encaminadas a mejorar el desempeño económico se traducirían en políticas conceptualmente similares a las orientadas a mejorar la eficiencia y efectividad del sector público. Tercero, las organizaciones de gobierno incorporarían elementos estructurales de las organizaciones del sector privado y modelarían sus procesos de acuerdo con las prácticas óptimas del sector privado.³⁸

La modernización en 1987 introdujo cambios como la reducción en el número de departamentos gubernamentales y estableció un doble ministerio. El hasta ese momento independiente Departamento de Educación de rango ministerial, por ejemplo, quedó dentro del nuevo Departamento de Empleo, Educación y Entretenimiento. La reestructuración eliminó también las juntas estatutarias independientes que habían participado en el diseño de las políticas educativas en los niveles secundario y universitario. La misma reorganización también eliminó la Junta de la Función Pública (Public Service Board), la autoridad formal sobre gran parte de las políticas de gestión de personal se trasladó al Departamento de Finanzas, la agencia central responsable de controlar el gasto público, mientras que la responsabilidad sobre las relaciones de trabajo entre el gobierno y los empleados públicos pasó al recién establecido Departamento de Relaciones Industriales.

³⁷Pusey, Michael. *Economic Rationalism in Canberra*. Nueva York, Cambridge University Press, 1991.

³⁸Barzclay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. Op. cit. p. 26. El único acontecimiento significativo en las políticas de la gestión pública durante el período 1982-1986 fue el lanzamiento formal del Programa de Mejoramiento de Gestión Financiera (*Financial Improvement Program*, FMIP). El FMIP y la Iniciativa de Gestión Financiera del Reino Unido eran similares en lo sustancial: implicaban cambios en las reglas y rutinas institucionales en el área de la gestión financiera.

En suma, las tres agencias centrales dentro del ejecutivo del Commonwealth australiano –Primer Ministro y Gabinete, Tesoro y Finanzas– funcionaron juntas como el sostén de un sistema recién ordenado de relaciones de poder dentro del gobierno y que este sistema aseguró que las preferencias del gobierno en cuanto a las políticas fuesen implementadas en toda la burocracia.³⁹

Por último, Spencer Zifcak en su obra (1994), incluye cuidadosos estudios de caso acerca de tres iniciativas de gestión pública que tuvieron lugar durante los años ochenta: planeamiento corporativo, gestión y diseño presupuestario de programas, y mejoramiento de la gestión financiera. Bajo el lema de “gestión para los resultados”, Zifcak sugiere que las reformas australianas dieron como resultado una impresionante delegación de responsabilidades de gestión presupuestaria y financiera. Este resultado se atribuye a la emergencia gradual de una sinergia entre los marcos presupuestarios y de gestión.⁴⁰

3.4.3 Análisis comparativo de la nueva gestión pública

En ese mismo año, Herman Schwartz (1994) publicó un artículo comparativo. El objetivo principal fue dar cuenta de las similitudes entre Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca en los años 80`. Su propósito fue poner los cambios ocurridos en la gestión pública bajo el alcance de la investigación comparada de las Ciencias Políticas sobre el cambio institucional y de políticas.⁴¹

Schwartz sostenía que la Nueva Gestión Pública había tenido lugar en un caso si estaban presentes determinadas políticas acordes con grandes temas. Entre estos asuntos se incluían: “dejar que los gerentes gerencien” e “inyectar competencia”. El autor obtuvo evidencias de casos en áreas tan dispares como la planificación de gastos y la gerencia

³⁹ *Ibid.*, p. 27.

⁴⁰ Zifcak, Spencer. *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham, Open University Press, 1994.

⁴¹ Schwartz, Herman. “Small States in Big Trouble”. *World Politics*. No. 46, 1994.

financiera, relaciones entre gobierno central y los gobiernos estatales, así como el diseño organizacional de la provisión de servicios públicos. Lo que de acuerdo a este punto de vista se demostraba que la Nueva Gestión Pública no era un paradigma único y universal, ya que cada país impulsaba determinadas políticas en aspectos que consideraba prioritarios.

Sobre estas bases, Schwartz argumentó que Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca eran sumamente similares desde el punto de vista de los resultados definidos para los casos, aunque utilizaban diferentes herramientas administrativas. Posteriormente, procedió a explicar estas similitudes, utilizando ampliamente una buena proporción del repertorio de ideas teóricas del campo de políticas y de política comparada.⁴²

La Nueva Gestión Pública estaba muy lejos de ser un paradigma universal que podría aplicarse de manera única, por el contrario algunos países utilizaban diversas herramientas para alcanzar los mismos resultados. Esta situación demuestra que la Nueva Gestión Pública tiene mayor apoyo en países anglosajones, que en otros países que comparten una mayor intervención estatal.

3.4.4 Reino Unido

Otro trabajo que apareció en 1994 fue el estudio comparativo de Spencer Zifcak, entre la Iniciativa de Gerencia Financiera del Reino Unido y del Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera de Australia.⁴³ Basado en una disertación realizada en la London School of Economics, este libro examinó los cambios ocurridos en las rutinas organizacionales en el área de la planificación de gastos y la gerencia financiera. Zifcak utilizó métodos descriptivos e ideas teóricas acerca de las intervenciones organizacionales para conducir las investigaciones sobre estas dos experiencias.

⁴²Barzelay, Michael. "La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)". *Op. cit.* p. 28.

⁴³Zifcak, Spencer. *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham, Eng., Open University Press, 1994.

Por lo que se refiere al caso del Reino Unido, el libro de Colin Campbell y Graham Wilson (1995), es una amplia relación temática y narrativa de la formulación de políticas de gestión pública en el Reino Unido bajo los gobiernos de Margaret Thatcher y John Major.⁴⁴ Estos autores argumentan que la reforma de la gestión del sector público comenzó en 1976, cuando el Fondo Monetario Internacional impuso un rosario de condiciones, incluyendo un tope para lo que muchos departamentos podían gastar (límites de caja), a cambio de rescatar la libra.⁴⁵

Los autores consideran altamente significativo el uso de límites de caja por parte de la señora Thatcher para reducir salarios en el sector público. El gobierno se convirtió en un jugador agresivo en las negociaciones con los sindicatos de la función pública, que condujeron a las huelgas en 1980. La postura del gobierno en estas negociaciones parece haber resultado de considerable significación para controlar el crecimiento del gasto público.

En el gobierno de Thatcher las acciones más importantes, inician con la creación de la Unidad de Eficiencia (Efficiency Unit) dentro de la oficina de la primera ministra, así como la formación de cargos de alto nivel en la función pública.⁴⁶ Campbell y Wilson afirman que la señora Thatcher abordaba el liderazgo de una manera más en consonancia con el gerencialismo que sus predecesores inmediatos. Debido a que los tres gobiernos anteriores habían puesto un énfasis considerable en una coordinación de consenso, enfocando los objetivos políticos en conjunto, la primera ministra impulsó que esos ministerios y departamentos formularan sus objetivos y concentraran sus esfuerzos en lograrlos.

Otra medida fueron los mecanismos destinados al mejoramiento de la gestión en el centro del gobierno. El consejero de Eficiencia (Efficiency Adviser) fue ubicado dentro

⁴⁴Campbell, Colin y Wilson, Graham. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*. Oxford, Blackwell, 1995.

⁴⁵Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. Op. cit. p. 32.

⁴⁶El acontecimiento más significativo dentro de la fase temprana del caso del Reino Unido fue el establecimiento de la Unidad de Eficiencia. El segundo acontecimiento más importante fue el lanzamiento de la Iniciativa de Gestión Financiera.

de la Oficina del Primer Ministro y la Unidad de Eficiencia y el equipo de Próximos Pasos se establecieron en la Oficina del Gabinete. De esta manera, la primera ministra no tuvo que apoyarse exclusivamente en el Tesoro, el Departamento de la Función Pública (que abolió en 1981) o en grupos no gubernamentales para proyectar modos de mejoramiento de la gestión de la función pública. Al mismo tiempo, la señora Thatcher habilitó al Tesoro para convertirse en el principal foco de responsabilidad en el centro de la gestión gubernamental. Cuando dismanteló al Departamento de la Función Pública, muchas de sus tareas fueron absorbidas por el Tesoro. En realidad, el Tesoro fue utilizado como mecanismo efectivo para realizar el plan general de las políticas que ella sustentaba para el mejoramiento de la gestión pública.

Durante el gobierno de John Major se continuaron las reformas a la gestión pública. Entre las iniciativas de este período estaban la Iniciativa de los Próximos Pasos (establecida en el mandato de Thatcher), la Iniciativa de la Carta Ciudadana, Competencia por la Calidad y la Iniciativa de Financiamiento Privado. Aunque estas iniciativas fueron tan diferentes y existieron presiones para coordinarlas, por lo que parecen haber sido tan débiles en su etapa de implementación.

Una medida importante fue la Iniciativa de Gestión Financiera o Financial Managment Initiative (FMI) inaugurada en 1983. La FMI involucraba varios conceptos: los ministros tendrían acceso a la información que necesitaran para incrementar la eficiencia y eficacia de sus departamentos; la gestión del programa de gasto consciente sería favorecido por un traspaso de responsabilidad por la ejecución presupuestaria, y el desempeño organizativo y de programas sería evaluado en forma más sistemática. En realidad, la idea unificadora de la FMI era “gestión responsable”, de acuerdo con la cual los sistemas administrativos se utilizan para estructurar la responsabilidad, encauzar los flujos de información e imponer responsabilidad a los gerentes en línea.

Barzelay señala que la perspectiva de los funcionarios, los organismos habían sido creados de manera que las operaciones de gobierno pudieran llevarse a cabo con un estilo empresarial dentro de los departamentos. Pero cuando comenzaron los

cuestionarios del ciclo de tres años planificado, la principal pregunta que el gobierno parecía estar formulando no era cuánto progreso se había hecho dentro del esquema de los Próximos Pasos, sino si el organismo debería ser privatizado.⁴⁷ El resultado, de acuerdo con Campbell y Wilson, fue una profunda desilusión sobre la dirección de la reforma de la gestión bajo el gobierno de John Major.

3.4.5 El caso de Canadá

Nuevamente, Aucoin publicó en 1995 un estudio comparativo sobre la Nueva Gestión Pública en Canadá. Este trabajo incluía varios planteamientos alrededor de un argumento administrativo.⁴⁸ Este planteamiento era complejo e incluía la formulación de un argumento doctrinal sobre las políticas de gestión pública; una evaluación de las políticas de gestión pública en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda; y un criterio a favor de la elección e implementación de determinadas alternativas de política en Canadá.

El argumento administrativo de Aucoin concernía a las precondiciones para el gobierno bueno y responsable, definido como políticamente responsable y capaz de formular e implementar políticas públicas sustantivamente valiosas.⁴⁹ En primer lugar, hay un argumento a favor de contar con un servicio civil de carrera, a partir de tomar en cuenta la historia administrativa. En segundo lugar, Aucoin afirma que la cuestión relativa a la estructuración y gestión de la relación entre un servicio civil de carrera y los ministerios debería ser enfrentado como si se resolviese un problema agente-principal. La solución propuesta fue que los ministros escribieran contratos explícitos contenidos en metas específicas para los productos. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de la teoría agente-principal a las circunstancias del gobierno. El tercer planteamiento concierne a la gestión interna de las agencias de gobierno. A partir del

⁴⁷ *Ibid*, pp. 34-35.

⁴⁸ Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, IRPP, 1995.

⁴⁹ Barzelay, Michael. "La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)". *Op. cit.* p. 29.

concepto de organizaciones de buen desempeño, el autor defiende la idea de poner énfasis en la gente, en el liderazgo participativo, en los estilos de trabajo innovadores y en una fuerte orientación al cliente. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de las doctrinas gerenciales de moda a las burocracias públicas.

En suma, Aucoin puso en estrecho contacto tres universos de discurso vagamente asociados: 1) la teoría normativa de la administración pública; 2) la Nueva Economía Institucional; y 3) el pensamiento gerencial. De cualquier manera, el servicio civil de carrera no ha desaparecido de aquellos países que lo impulsaron –Estados Unidos e Inglaterra– en realidad, solo se han realizado reformas para flexibilizarlo y ponerlo a tono a las nuevas condiciones prevalecientes en el contexto de la gestión pública.

El principal interés empírico de Aucoin es describir y evaluar, más que explicar, las políticas de gestión pública en Canadá. Aucoin sostiene que el gobierno federal de Canadá ha hecho relativamente poco para incrementar la responsabilidad por sus rendimientos y resultados, los recortes de gasto no fueron acompañados por estrategias creativas para mejorar la eficiencia y la descentralización administrativa la cual se detuvo en el nivel departamental. Canadá, argumentó en su momento, que se quedó considerablemente atrás de sus compañeros en los sistemas de Westminster.

En 1986, el gobierno de Brian Mulroney respaldó formalmente un programa conocido como Autoridad y Responsabilidad Ministerial Acrecentada (Increased Ministerial Authority and Accountability, IMAA). La IMAA establecía un proceso por el cual las agencias y departamentos centrales podrían ver una reducción en algunos controles administrativos centrales a cambio de consolidar la responsabilidad orientada a los resultados. En 1989, el primer ministro dio su completo apoyo a una “evaluación y renovación interna fundamental” de la gestión pública, llamada Función Pública 2000 (Public Service 2000). Por la misma época, la principal agencia central –la Secretaría de la Junta del Tesoro (Treasury Board Secretariat)– aprobó cinco Organismos Operativos Especiales (Special Operating Agencies, SOA), cuyas estructuras y procedimientos habrían de reorganizarse de acuerdo con sus orientaciones.

Aucoin sostiene que estas iniciativas hicieron poca mella en la práctica de la gestión pública en el gobierno federal de Canadá. Incluso, después de cuatro años, la IMAA fue implementada en no más de un tercio de departamentos gubernamentales. El concepto de SOA, aunque aplicado en áreas como la provisión de servicios comunes, no emergió como la forma organizativa típica para las actividades operativas dentro de los departamentos subsidiarios. La implementación de ambas iniciativas desilusionó a aquellos que tenían esperanzas en una transformación en gran escala del gobierno federal de Canadá.⁵⁰ Aucoin atribuye el fracaso en llevar adelante estas iniciativas en la etapa de implementación a la ausencia de un apoyo ministerial sólido y persistente. Los miembros del gabinete en el gobierno de Brian Mulroney simplemente no se ocuparon mucho de la reforma de la gestión pública.

A pesar de la indiferencia ministerial hacia la reforma de la gestión pública, ocurrieron cambios significativos en la gestión financiera, la producción de servicios y la provisión de servicios comunes. Los cambios en la gestión financiera incluyeron el establecimiento de un régimen de gastos de mantenimiento, esto es, se otorgaban a los departamentos la autoridad para mover fondos entre cuentas de gastos de mantenimiento, y en los niveles del personal se retiraron los controles.

Según Barzelay a comienzos de 1990, la fragmentación del sector ejecutivo del gobierno de Canadá llegó a ser considerada un problema. En un intento de representar un espectro de intereses geográficos y sectoriales en el ejecutivo, el gabinete tenía casi cuarenta miembros. Pero en esos años, se consideraba que semejante representación socavaba la capacidad del gobierno para llevar adelante una agenda de políticas coherente. En 1992 comenzó una revisión oficial de la estructura del gabinete. Cuando Kim Campbell se convirtió en primera ministra en 1993, llevó esas recomendaciones más allá, reduciendo el número de departamentos de 32 a 23. Esta estructura modernizadora fue adoptada por el gobierno de Jean Chrétien, que accedió al poder ese mismo año.

⁵⁰Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. Op. cit. p. 41.

Siguiendo los movimientos para consolidar la estructura de gobierno, la reforma de la gestión pública en Canadá llegó a enfocarse sobre la fusión de organizaciones y la reducción de personal.⁵¹

3.4.6 Estados Unidos

El ensayo de Donald Kettl (1995) sobre la campaña de Reinención de Gobierno (Reinventing Government), es una mezcla de análisis político y comentario sobre una reforma en progreso. Kettl sostiene que la Revisión de Desempeño Nacional (National Performance Review, NPR) está destinada a convertirse en un hito en la reforma de la gestión en el sector público en el gobierno federal de los Estados Unidos.⁵²

La administración Clinton capitalizó el apoyo popular a la reducción vinculando el NPR con un corte dramático en la fuerza de trabajo de la función pública federal, declarando ahorros presupuestarios de 100 millones de dólares. Según Kettl, la reducción estaba en el corazón de la “alta política” del NPR, y sus vínculos con la Presidencia y el Congreso. La administración se abocó a lograr por su cuenta reducciones de personal y ahorro de gastos. Doctrinariamente, el NPR recogió muchos de los “principios” de la gestión pública efectiva defendidos por David Osborne y Ted Gaebler en su libro ya mencionado.⁵³

En lo sustancial, el NPR abarcaba cambios en el sistema federal de contratación, el traspaso de responsabilidades a ciertas áreas de la gestión del personal (reclutamiento), la implementación del Acta de Desempeño y Resultados de Gobierno en 1993, la reorganización de la Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and

⁵¹ *Ibid*, p. 42.

⁵² Kettl, Donald F. “Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers”. En Donald Kettl y John Di Iulio, Jr. (comp.) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington DC, Brookings, 1995.

⁵³ Osborne, David y Gaebler, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Plume, Reading Ma, 1992.

Budget, OMB), un programa para establecer estándares de servicio y una extensa batería de medidas estrechamente vinculadas a los departamentos y organismos específicos.

Ketttl identifica tres razones por las que la reforma del sector público permaneció entre las prioridades de la agenda de Clinton durante su primer mandato. Primero, la cuestión obró a favor de Clinton, lo que se evidenció en un salto de 18 puntos en el rating de aprobación del presidente en el momento del lanzamiento del NPR en septiembre de 1993 (el más amplio triunfo que Clinton experimentó en su primer mandato). Segundo, después del avance republicano en el Congreso en las elecciones de 1994, la reforma de la gestión del sector público parecía ser una de las pocas áreas en las cuales la administración podría romper el cerco político. Tercero, el NPR resultó identificado con el vicepresidente Al Gore, quien cosechó beneficios sustanciales al ser considerado como un líder en esa área. En realidad, el NPR se convirtió en parte de los fundamentos para la campaña de reelección del presidente en 1996.

Aún así, el principal argumento de Ketttl es que el proceso de reinversión no es autosustentable: persisten dudas sobre hasta qué punto la reorganizada Oficina de Gestión y Presupuesto será capaz de implementar el Acta de Desempeño y Resultados de Gobierno, y las contradicciones en la fórmula “mejor trabajo” y “menor costo” están destinadas a dar un fruto amargo.⁵⁴

3.4.7 Dos estudios de caso recientes: México y Brasil

Un reciente artículo aparecido en la publicación del CLAD, escrito por académicos del CIDE, ofrece una interesante discusión sobre las políticas de la gestión pública en el área de la planificación de gastos y gestión financiera.⁵⁵ El planteamiento está dirigido específicamente a los participantes en los procesos de reforma de los

⁵⁴Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. Op. cit. p. 40.

⁵⁵Arellano Gault, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Angeles Rojano. “Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal”. *Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, junio 2000.

sistemas presupuestarios en México. Un segundo argumento consiste en cómo estudiar y argumentar en torno a la Nueva Gestión Pública.

El principal argumento dirigido a los participantes en el proceso de reforma presupuestaria en México se presenta de la siguiente manera. Si se acepta la idea general de utilizar el sistema presupuestario como un instrumento para lograr la aspiración de una gestión de gobierno orientada a los resultados, el debate debería abordar varios temas relacionados. El primer tema es cuál debería ser el rol de y las relaciones entre el departamento responsable del presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los departamentos que efectúan el gasto. En la medida en que este rol y estas relaciones están moldeadas por reglas institucionales (un concepto que se relaciona con el marco normativo y legal) y por rutinas organizacionales, una interrogante pertinente se refiere a cómo deberían evolucionar estas reglas y normas.⁵⁶

Estos autores sostienen que la reforma presupuestaria es un proceso de aprendizaje. La interrogante de qué pueden aprender los mexicanos, acerca de la reforma presupuestaria en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, la responden de dos maneras. Primero, es que las aspiraciones y argumentos que orienta la reforma presupuestaria en México es similar a la orientación a los responsables de la elaboración de las políticas de gestión pública en los casos ya citados. Segunda, es que el proceso de reforma presupuestaria en México ha sido, y necesariamente seguirá siendo similar en aspectos clave, al de los casos de Nueva Gestión Pública ya mencionados, como es el hecho de que la reforma presupuestaria requiere de cambios en las rutinas y la opinión favorable de todos los participantes en el sistema: agencias centrales, departamentos que ejecutan los gastos y los políticos. Aunque el caso de México es muy discutible todavía para que sea considerado como un caso exitoso de Nueva Gestión Pública.

En segundo lugar, existe el artículo de Tendler y Freedheim (1994) en el que analiza el Programa de Agentes de Salud (PAS) en el estado brasileño de Ceará durante el periodo

⁵⁶Barzelay, Michael. "La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)". *Op. cit.* p. 42.

de 1987 a 1993.⁵⁷ El argumento central que ubica el artículo en la Nueva Gestión Pública, se refiere a que el éxito del PAS se debe, en parte, a la decisión del gobierno estatal de remar junto a los gobiernos municipales (por ejemplo, seleccionando los agentes de salud a nivel de la línea del frente), en lugar de limitar sus actividades a timonear (por ejemplo, diseñando lineamientos de programas y financiando posiciones a nivel municipal). Este diseño programático, argumentan estos autores, hizo posible que el programa evitase adoptar una modalidad de trabajo habitualmente destinada al fracaso, que incorpora las prácticas “patrimonialistas” de los alcaldes.

3.5 LOS TRABAJOS CRÍTICOS

Existen cuatro trabajos críticos que contribuyeron a la discusión sobre las políticas implementadas por la Nueva Gerencia Pública. El primero, se encuentran en la compilación teórica de Barry Bozeman (1993) en relación al estado del arte de la gestión pública; segundo, el trabajo de Christopher Hood (1994) en el que incluye un capítulo sobre el tema; el tercero, la investigación destacada de Moore (1995) que constituye un cambio en el rumbo de la Nueva Gestión Pública; por último, la obra de Lynn (1996) que aborda de manera crítica al nuevo paradigma.

3.5.1 Estado del arte de la nueva gestión pública

Aunque Barzelay (2001) no incluye la obra de compilación de Barry Bozeman (1993), sin lugar a dudas, ocupa un lugar destacado como punto de partida para entender el estado actual del public management. Aparecida en el año de 1993, el trabajo permite conocer diferentes disertaciones sobre un mismo tema: la gestión pública.⁵⁸

⁵⁷Tendler, Judith y Sara Freedheim. “Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil”. *World Development*, No. 22, 1994.

⁵⁸Bozeman, Barry (comp.). *Public Management. The State of the Art*. California, Jossey-Bass Inc, Publishers, 1993. Versión en español: Bozeman, Barry (comp.). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Bozeman señala que fue convocada una Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública en septiembre de 1991, donde 73 investigadores y teóricos de la gestión pública, reunidos en la Universidad de Syracuse, expusieron ideas sobre el contenido, significado y las perspectivas de la gestión pública. Los propósitos de la Conferencia fueron: 1) evaluar el estado actual de la investigación sobre gestión pública; 2) presentar los mejores y más modernos estudios sobre la gestión pública; 3) favorecer el avance de la investigación sobre la gestión pública identificando las lagunas que hubiese en la teoría, la investigación y la metodología; y 4) facilitar la comunicación entre los investigadores de la gestión pública.⁵⁹

La obra intenta explorar la posibilidad de una teoría de la gestión pública, sus problemas prácticos y metodológicos, más allá de las simples experiencias y anécdotas que experimentan los gestores públicos, para intentar construir un núcleo central de la gestión pública. Representa una seria reflexión sobre una de las mayores debilidades de la gestión pública: su pretendido carácter teórico. A partir del reconocimiento de que la gestión pública, representa más que una orientación académica se trata de un esfuerzo institucional, se proponen líneas de investigación para superar dicha limitación conceptual.

En nuestra opinión, es una de las pocas obras que asumen la categoría “gestión pública” —en su traducción de public management— de manera seria y reflexiva, debido a que reconoce sus alcances, aunque también asume sus limitaciones particulares. Resulta una consulta obligatoria para los estudiosos de la gestión pública que pretenden avanzar del empirismo limitante, al debate fundado y reflexivo de esta nueva orientación de estudio.

⁵⁹*Ibid*, p. 8.

3.5.2 De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública

En 1994, Christopher Hood publicó su libro que incluía un capítulo sobre la Nueva Gestión Pública. Su propósito principal fue dar cuenta de una dramática modificación ocurrida en el estilo de organización de los servicios públicos, desde la Administración Pública Progresiva (APP) hacia la Nueva Gestión Pública.⁶⁰ La Administración Pública Progresista (APP) puede ser interpretada como parte del proceso hacia la “modernización” social. Max Weber fue el primero en 1911 en caracterizar la “democracia moderna” en términos muy parecidos a los del modelo de la Administración Pública Progresista (incluyendo una carrera para toda la vida, pagos fijos y no fluctuantes en función de la actividad, y un énfasis en las reglas de procedimiento). La tradición weberiana de entender el cambio administrativo como modernización permaneció fuertemente atrincherada y la Administración Pública Progresista fue observada como el símbolo de la modernidad en la administrativa pública.

De acuerdo con Hood (1994) es a principios de los años de 1980, que la alternativa más potente a la interpretación weberiana de la Administración Pública Progresista, como el último paso en la modernización funcional fue la aproximación de la “economía de la burocracia”, propuesta por Wiliam Niskanen (1971) en su famoso libro: *Bureaucry and Representative Government*. (Burocracia y Gobierno Representativo).⁶¹

En realidad, para este autor la Nueva Gestión Pública es una “mata dinosaurios” de la Administración Pública Progresista. Las explicaciones sobre el desarrollo de la administración pública recibieron una sacudida cuando varios países de la OCDE empezaron a moverse hacia los que se denominaba Nueva Gestión Pública. En realidad existe una analogía con los términos “nueva política”, “nueva derecha” y “nuevo Estado industrial”, que se inventaron por razones similares.

⁶⁰ Hood, Christopher. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press, 1994. Hood, Christopher “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradojas y Péndulos”. Bruge, Quim y Subirats, Joan (comp.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.

⁶¹ Niskanen, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

El modelo de la NGP golpea ostensiblemente en el núcleo de las dos doctrinas básicas de la APP. Una de sus proposiciones es la disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el sector público, con el fin de reducir la evitable ineficiencia del sector público. La nueva doctrina establece que los métodos de funcionamiento del sector público deben ser cambiados, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo el acento en los resultados.⁶²

De acuerdo a Hood, existen seis dimensiones que resumen el cambio de la Administración Pública Progresista a la Nueva Gestión Pública: 1) más énfasis en la desgregación de las organizaciones públicas en unidades separadas y autónomas; 2) más énfasis en la competencia formal, tanto en organizaciones del sector público a través de la “prueba (test) del mercado” y las franquicias; 3) mayor énfasis en la adopción de prácticas del sector privado en el sector público; 4) más énfasis en la gestión directa (hands on management) para tener mayor control y poder discrecional por parte de los gestores públicos; 5) mayor importancia en establecer estándares de funcionamiento explícitos y medibles para las organizaciones públicas en términos de alcance, nivel y contenido de los servicios a ser provistos; y 6) más énfasis en el control de las organizaciones públicas mediante un control de las salidas (outputs).

Hood (1994) se diferenció de Hood y Jackson (1991) en varios aspectos específicos. En primer lugar, la idea de que la Nueva Gestión Pública es un “argumento administrativo” no fue mencionada. En segundo lugar, hizo referencia a la Nueva Gestión Pública desde el punto de vista de un patrón de políticas y prácticas descrito como un “estilo de organización de los servicios públicos” y no desde el punto de vista de una filosofía administrativa. En tercer lugar, el capítulo del libro de 1994 introdujo el concepto de Administración Pública Progresista –también concebida como un estilo de organización de los servicios públicos– para describir los cambios radicales de las políticas en la administración pública.

⁶²*Ibid*, p. 431.

Una reflexión final que realiza Hood se refiere a que la Nueva Gestión Pública simplemente representa un desarrollo de “contabilización” más allá de lo que Weber pudo imaginar y la automatización de muchos procedimientos de encajar casos en categorías que en tiempos de Weber se hacían manualmente.⁶³ A pesar de que la Nueva Gestión Pública sea una sorpresa para el estándar propuesto por Niskanen, este modelo se puede desarrollar siguiendo su propia lógica para hacer desarrollos como la corporatización y la contratación externa sean predecibles.⁶⁴ En realidad, el rompecabezas actual debería ser por qué el modelo de la Administración Pública Progresiva duró tanto tiempo y no por qué se desarrolló para cuestionarlo.

3.5.3 La gestión política de Moore

Otra ambiciosa investigación fue publicada por Mark. H. Moore (1995).⁶⁵ Este trabajo presentó un argumento administrativo, dirigido principalmente a los ejecutivos designados y de carrera en los Estados Unidos. A diferencia de Hood y Jackson, el tema del argumento administrativo de Moore fue el liderazgo ejecutivo. Consecuentemente, en lugar de lidiar con los temas recurrentes del diseño organizacional, este libro adelanta un punto de vista acerca del rol de los gestores públicos. El autor presenta su obra en los siguientes términos:

En primer lugar, expone una filosofía de la gestión pública, es decir, una idea de lo que los ciudadanos debemos esperar de los gestores públicos, las responsabilidades éticas que asumen al tomar posesión de su cargo y lo que constituye una ejecución virtuosa. En segundo lugar, presenta diferentes esquemas de diagnóstico para guiar a los gestores en el análisis del contexto en el que operan y calibrar el potencial para llevar a cabo una acción efectiva. En tercer lugar, identifica tipos de intervención que los gestores pueden realizar para explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear valor público.⁶⁶

⁶³Hood, Christopher. *Op. cit.* p. 488.

⁶⁴Niskanen, William. *Op. cit.*

⁶⁵Moore, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. Versión en español: *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, Paidós, 1998.

⁶⁶*Ibid*, p. 19.

Para Barzelay el argumento administrativo de Moore (1995) incorpora dos tipos de planteamientos.⁶⁷ El primero fue un argumento político con un sentido coincidente con el que se ha dado al término en ese momento. Según este planteamiento los gestores públicos deberían discernir los mandatos de sus agencias, involucrándose en la gestión política. La segunda exposición correspondió al análisis de casos para describir cómo las situaciones administrativas han sido manejadas por los gestores públicos.

Moore afirma que muchas de las técnicas de la gestión empresarial son igualmente aplicables al sector público, dicho debate se plantea de manera errónea ya que el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado. Así, el sector público a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes, es decir, mediante el diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos.⁶⁸

El argumento administrativo de Moore puede ser parcial e imperfectamente codificado. Este argumento incorpora tres argumentos principales. El primero tiene que ver con el concepto de valor público.⁶⁹ Para Barzelay este argumento no concierne a la gestión pública; más bien suministra razones para rondas posteriores de argumentación acerca de las burocracias públicas y del rol de los gestores públicos. Sin embargo, estamos de acuerdo con Moore en el sentido de que las aspiraciones colectivas de un conglomerado político, más que cualquier otra consideración aislada, determina dónde radica el valor público. Las propuestas de cualquier actor u observador respecto a qué podría constituir un incremento o un decremento en el valor público deben sustentarse en una evaluación apropiada de las aspiraciones colectivas de un conglomerado político.

⁶⁷ Barzelay, Michael. "La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)". *Op. cit.* p. 31.

⁶⁸ Moore, Mark H. *Op. cit.* p. 17.

⁶⁹ El concepto de *valor público* se relaciona con aquel de una filosofía pública del gobierno, que se centra en el "gobierno en acción", más que en apropiados arreglos institucionales.

Una segunda argumentación de Moore es la importancia de las circunstancias en las cuales operan las burocracias públicas. Las circunstancias moldean las oportunidades para la creación del valor público. El valor público es un punto de vista a partir del cual se evalúan los cambios imaginados con respecto a lo que hacen las agencias del gobierno y a su entorno político.

Por último, destaca en la argumentación de Moore el papel de los gestores públicos, que consiste en discernir oportunidades, formular una estrategia para alcanzar el éxito organizacional, traducir esta estrategia en una intervención organizacional planificada y llevar a cabo esta intervención con habilidad. Una primera apreciación consiste en desarrollar el rol del gestor público como un empresario y un estratega. Una segunda consideración se refiere a identificar las funciones organizacionales y los tipos de intervenciones que se supone tiene que desempeñar los gestores públicos, tales como la gerencia pública y la reingeniería, respectivamente. Un tercer tipo de especificaciones consiste en identificar las acciones puntuales, que se supone debe asumir un gestor público, tal como la formulación del enunciado de la misión.

El gestor público, para Moore, es quien debe estimular y conducir el diálogo comunitario para la definición y constante evaluación de la gestión pública. El directivo tiene que potencializar su capacidad política, expresada de manera efectiva a través de su gestión política (political management). Fundamentalmente, el gestor público debe encargarse de obtener una misión o mandato explícito para su organización o programa, de cuya ejecución posteriormente debe rendir cuentas ante los representantes democráticos de la sociedad. No se trata de que el gestor público imponga su propia concepción del valor público, sino que tome la responsabilidad de obtener dicho mandato y obligarse a su cumplimiento. En realidad, de acuerdo a la opinión de este autor, toda gestión pública es necesariamente una gestión política.

En este sentido, coincide Metcalfe (1999) cuando señala que los gestores públicos deben no sólo administrar eficazmente la labor de sus organizaciones, deben también

participar en un proceso más estratégico y político de gestión de las transformaciones estructurales de gran escala ocurridas en las redes de organizaciones a través de las cuales se elaboran y aplican las políticas públicas. Las preferencias personales determinarán si esto se considera como una politización de la gestión o una gestión de la política. “La gestión pública y la política están indisolublemente interrelacionadas en el proceso de gestión del cambio en el plano interinstitucional.”⁷⁰

El directivo público posee un conjunto de herramientas entre las que destaca la gestión estratégica como instrumento para definir el valor de la actividad organizativa y la gestión política, como principios para interactuar con los actores del entorno con el fin de obtener un mandato legítimo.

La gestión política como parte de las tareas de la gestión pública introduce nuevas dimensiones, no sólo técnicas y administrativas, sino que sitúa a la misión del gestor público de manera comunitaria y consensuada. El valor público sólo puede ser definido por los ciudadanos, no por los clientes. Esta obra rompe de manera efectiva la visión limitada de que la gestión pública es sólo una gestión administrativa.

3.5.4 Lynn

La obra de Lawrence Lynn, publicada en 1996 aunque no discute la Nueva Gestión Pública, se refiere a temas de teoría y método de la investigación sobre la gestión pública.⁷¹ Lo que Lynn propuso como camino hacia delante es materia de análisis. En lo general, recomendó seriamente al campo de la gestión pública que se tornase más científico sin perder el sentido de propósito, la jurisdicción y la legitimidad tomada de su orientación profesional. Al reconocer que la gestión pública se presentaba como un

⁷⁰ Metcalf, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 48.

⁷¹ Lynn, Lawrence. *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ, Chatham House, 1998.

conjunto de experiencias de políticas implementadas por determinados países, el tema ausente en su agenda era su fundamento teórico.

Lynn considera que la gestión pública requiere de mayor rigor científico en sus interpretaciones y métodos de trabajo, para pasar de sus referentes empíricos y prácticos, para proponer una mayor aportación con criterios de validez comprobatoria. La única manera para que la gestión pública no se convierta en una moda pasajera en la administración pública, solo es posible mediante la aceptación seria y reflexiva de que carece de una andamiaje teórico.

En este contexto, este autor propone que los estudiosos de la gestión pública reorientaran sus esfuerzos de manera que se restableciera un “adecuado balance” entre su atención hacia el diseño organizacional, por un lado, y hacia el liderazgo ejecutivo, por el otro.

En estas ideas coinciden Bozeman como Lynn, en el sentido de que la gestión pública requiere de una mayor esfuerzo teórico y conceptual, para pasar de las recomendaciones de “proverbios” a principios de validez científica con mayor rigor y sustento argumentativo. Dejar que el conocimiento factual continúe predominando en la gestión pública es condenarla como una simple moda emergida del public choice y el gerencialismo, que no genere conocimiento para la Administración Pública.

3.6 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA AL FINAL DEL SIGLO XX

Barzelay (2001) incluye en su revisión de la bibliografía más relevantes de la Nueva Gestión Pública, algunos trabajos del año de 1996 y otros del periodo 1998 al 2000. Obras que vuelven a revisar los avances de esta corriente, así como de los temas que todavía se encuentra sujetos a la polémica y la discusión.

3.6.1 La nueva gestión pública en el año 1996

En el año de 1996 se incluyen tres publicaciones significativas relacionadas con la Nueva Gestión Pública. La primera fue la compilación realizada por Ferlie, en el que se analiza el estudio del Servicio Nacional de Salud del Reino Unido.⁷² Parte del trabajo aborda las principales decisiones de política realizadas por los centros institucionales de poder, mientras que otras partes tratan sobre las intervenciones organizacionales desde varias posiciones de autoridad ejecutiva en el interior del sistema de salud. En realidad, el estudio hizo énfasis principalmente en el diseño de organizaciones programáticas más que en el liderazgo ejecutivo o en las políticas de gestión pública.

Una segunda publicación fue el libro editado por Johan P. Olsen y B. Guy Peters. Se trata de un esfuerzo colectivo, en el que destaca el capítulo sobre el Reino Unido escrito por Christopher Hood. El tema central se centró en el “establecimiento de la agenda”, si se toma este argumento para incluir la “especificación de alternativas”, el otro proceso analítico que opera en la fase previa a las decisiones del proceso de elaboración de las políticas. Su método consistió en suministrar un informe descriptivo de los eventos, histórica y analíticamente significativos del caso del Reino Unido.

Otro estudio publicado en 1996 fue el libro de Allen Schick, que en conjunto con el Tesoro y la State Services de la Comisión de Nueva Zelanda analizan el caso

⁷²Ferlie, Ewan, Andrew Pettigrew y Louise Fitzgerald. *The New Public Management in Action*. Oxford, Oxford University Press, 1996.

neozelandés.⁷³ La primera parte de esta investigación consistió en un informe narrativo que examina cómo tuvo lugar la “revolución burocrática” en Nueva Zelanda. El tema central fue la aplicación de las políticas de gestión pública, en los campos de la planificación del gasto, la gestión financiera, el servicio civil y las relaciones laborales.

A diferencia de Boston (1991) Shick estaba presentando su propio argumento administrativo con el propósito de elevar el debate sobre la gestión pública en Nueva Zelanda, más que describir el argumento del departamento del Tesoro con la finalidad de explicar las opciones de política. La publicación de estos libros en 1996 en torno a la Nueva Gestión Pública mostraron nuevamente que se trataba de estudios de caso de Gran Bretaña y Nueva Zelanda. En ese tiempo la Nueva Gestión Pública ya tenía un mayor desarrollo de experiencias empíricas, pero los trabajos teóricos faltan por escribirse.

3.6.2 La nueva gestión pública de 1998 a 2000

Entre los libros del periodo comprendido de 1998 a 2000 se encuentra el estudio de Eugene Bardach que centra su interés en la operación de organizaciones programáticas, y en particular, en cómo identificar y aprovechar oportunidades para alcanzar metas de políticas a través de la colaboración entre agencias.⁷⁴ También propuso el “análisis de prácticas inteligentes” como una forma esencialmente teórica de conducir un diálogo científico y profesionalmente relevante entre ideas y evidencias.

Un segundo libro en 1998 fue el de Christopher Hood, en el que retomó el modelo de Hood y Jackson relativo al establecimiento de la agenda. El volumen incluyó varios capítulos donde comenta en torno a la Nueva Gestión Pública, desde una perspectiva analítica y crítica. Al año siguiente, la Institución Brookings publicó el estudio de Donald

⁷³Schick, Allen. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission and the Treasury, 1996.

⁷⁴Bardach, Eugene. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C., Brookings, 1998.

Kett (1999) sobre la “revolución global de la gestión pública”.⁷⁵ Por último, en el año 2000 aparecieron diversas publicaciones referidas a la Nueva Gestión Pública.⁷⁶

3.7 LA TRANSFORMACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como podrá inferirse este desarrollo académico hacia la Nueva Gestión Pública deja muchas enseñanzas teórico y prácticas en la administración pública. Hood (1994) afirma que todavía se carece de criterios para medir y comparar ambos estilos de gestión pública –Administración Pública Progresiva y la Nueva Gestión Pública– además de que la distinción entre cambio superficial y cambio profundo siempre ha sido difícil en las organizaciones públicas.⁷⁷ Incluso, el modelo de gestión pública de la Administración Pública Progresiva no ha desaparecido en la misma medida en todas partes, debido a que el proceso todavía está en curso. Algunos investigadores consideran estos cambios como una rápida sucesión de modas efímeras que tienen breves momentos de gloria antes de caer en el olvido y no como una tendencia de fondo en la gestión pública. La Nueva Gestión Pública puede ser considerada como una rueda de modas administrativas, donde cada moda por extraña que parezca volverá algún día.

Pero si la interpretación ofrecida anteriormente es incorrecta –señala Hood– no todo en la Nueva Gestión Pública son simples modas propagandísticas. Es difícil concluir que la extinción de la Administración Pública Progresiva fuera debido a un poder meteórico de nuevas ideas o de evidencias. Muchas de las ideas han sido versiones recicladas de viejas doctrinas. Antes del libro de Osborne y Gaebler (1992) la literatura sobre el gerencialismo en los servicios públicos consistió en listas de comentarios de académicos escépticos. “Como conjunto de ideas, hay elementos para argumentar que la Nueva Gestión Pública parece más un conjunto de reflexiones derivados de la práctica,

⁷⁵ Kettl, Donald F. *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C., Brookings Institution.

⁷⁶ Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. *Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press, 2000. Lane, Jan-Erick. *New Public Management*. London, Routledge, 2000. Barzelay, Michael. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, University of California Press, 2000.

⁷⁷ Hood, Christopher “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradojas y Péndulos”. Bruge, Quim (comp.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, p. 487.

especialmente en los países anglosajones, que el producto irrefutablemente lógico de un experimento baconiano”.⁷⁸

Tanto en el ámbito teórico como práctico la Nueva Gestión Pública presenta aspectos que no han sido analizados de manera profunda. La polémica se encuentra situada en la discusión de si la gestión pública representa un nuevo paradigma posburocrático dentro del contexto de la administración pública y en qué medida pueden aplicarse exitosamente las técnicas de la administración privada y los negocios a los asuntos públicos.

Cabrero afirma que existen textos que han contribuido al campo de la gestión pública no sólo por su capacidad descriptiva, sino por su solidez conceptual -Heclo (1978), Almond (1988), Hood y Jackson (1991), Ingraham y Kettel (1992), Lynn (1996) y Bozeman (1987 y 1993)- estos trabajos no constituyen un todo coherente, ya que “la gestión pública es un campo en construcción, el cual busca un equilibrio entre la teoría y la práctica”.⁷⁹ Desde el punto de vista teórico, estos trabajos carecen de los principios de validación científica. A este respecto existen problemas de maduración, selección, interacción y efectos de reacción a las medidas descritas, confundiéndose continuamente selección con tratamiento.

Una debilidad fundamental es que la mayoría de los textos relacionados con la gestión pública han surgido de la experiencia norteamericana. Supone que la construcción de la gestión pública dependerá de su capacidad para llevarla a cabo, cuando no existen trabajos que se refieran a la gestión en otros contextos económicos, políticos o culturales. La administración pública comparada entre realidades nacionales ni siquiera es mencionada. La gestión pública nace en un país con una economía de bienestar, que no es comparable con la mayoría de los países latinoamericanos. Esta es una de las mayores limitaciones en el campo de la gestión pública.

⁷⁸ *Ibid*, p. 488.

⁷⁹ Cabrero Mendoza, Enrique. *Op. cit.* p. 22.

Recurrir a la política y a la administración pública comparada permite mostrar cuáles han sido las diversas soluciones que en el mundo se han dado a los retos administrativos, y las formas en que se pueden evitar los errores cometidos en ese proceso, adaptar los aciertos y tomar en consideración la especificidad de los contextos específicos.⁸⁰ En primer lugar, la tarea de gobernar es una tarea crecientemente compleja y difícil en todo el mundo, por lo que la administración pública comparada enseña mucho de los aciertos y errores de otros países y en particular, en las naciones latinoamericanas. En segundo lugar, en América Latina se ha revalorado la importancia de la reforma administrativa como soporte de otras reformas como el servicio civil de carrera; en tercer lugar, las reformas administrativas es una tarea complicada debido a los actores involucrados, la crisis de los paradigmas y los diversos dilemas existentes en el campo.⁸¹ Guy Peters (1999) afirma que el estudio comparado de la administración pública es fundamental, no sólo para el entendimiento de las cuestiones administrativas, sino también para comprender el contexto en que se realizan las reformas administrativas.

La administración pública comparada es una rama especializada en el estudio de la administración pública. El desarrollo de las teorías de la organización y de la gerencia en un nivel general pueden ayudarnos a entenderla pero no debemos esperar que todas las respuestas provengan de ese terreno, por fértil que sea. La naturaleza pública de la administración pública y la necesidad de entender el contexto social, cultural y político de las organizaciones hacen de la administración pública algo especial. Por lo tanto, la adaptación de enfoques administrativos más generales —algo que consideraríamos fructífero para su desarrollo— deberá hacerse con mucho cuidado y con la debida consideración de factores contextuales y situacionales.⁸²

⁸⁰ Méndez, José Luis. “Estudio Introductorio” B. Guy Peters. *La Política de la Burocracia*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 9. “La pregunta central que la política comparada nos debería ayudar a responder sería: ¿Es posible descentralizar el poder y al mismo tiempo *a*) combatir en lugar de favorecer las tendencias a la corrupción en la región, y *b*) fortalecer en lugar de debilitar la capacidad de los Estados latinoamericanos para guiar de manera adecuada el desarrollo nacional.”

⁸¹ Peters, B. Guy. *La Política de la Burocracia*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 80.

⁸² *Ibid.* p. 58.

Por lo que respecta al paradigma burocrático de Barzelay (1994) presenta al menos dos restricciones. Primero, no aprende de todas las experiencias debido a que no considera los casos particulares donde el éxito no puede ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquellos definidos por el investigador de acuerdo a sus propósitos. Segundo, la transferencia de las experiencias es una ilusión. Cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan de formas únicas. Este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar.⁸³

Asimismo, es claro que la modernización de las agencias gubernamentales en los países desarrollados es en muchos casos un problema estrictamente de mayor eficiencia administrativa. En el continente latinoamericano la modernización es un problema más amplio, interrelacionado y complejo de lo que a simple vista parece. Es un problema de cambio político, social, económico y administrativo.

En muchos países de América Latina, hoy en día los problemas de gestión pública no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las agencias, también tienen mucho que ver con la gobernabilidad de los países. (...) Esto hace que la gestión pública en nuestros países se enfrente a dilemas todavía más complejos que en los países desarrollados en los que surgió este enfoque. Se trata de una gestión pública capaz de generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente.⁸⁴

La gestión pública en nuestros países latinoamericanos no puede ser considerada como la simple traducción de ideas, técnicas y propuestas que han surgido en los Estados Unidos, para aplicarse de manera directa sin considerar el contexto de las administraciones

⁸³Arrellano, Gault, David. "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte". *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, p. 134. El autor cita a Overman y Boyd: "Estas investigaciones obtienen sus principios posburocráticos de partida, saben qué hacer aun antes de llegar ahí, y entonces velozmente descubren la validez de sus ideas".

⁸⁴Peters, B. Guy. *Op. cit.* p. 23. Sobresaltado nuestro.

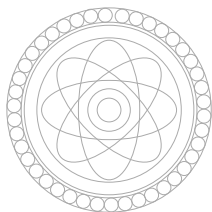
públicas y su grado de modernización administrativa.⁸⁵ Para nuestras realidades el concepto de gestión pública es más amplio y a la vez más complejo, integra más variables y más preocupaciones por el diagnóstico del problema que por las soluciones técnicas.

Asimismo, existe una serie de contradicciones, límites y dilemas que no ha resuelto la gestión pública. El afán de vincular la administración pública a los criterios de mercado y de eficiencia, no elimina el problema sustantivo: se está tratando con sociedades plurales, con múltiples valores y diferenciados objetivos, donde no existe un criterio racional para ordenar los valores y donde las esferas de influencia y poder están desequilibradamente distribuidas,⁸⁶ por lo que los esquemas establecidos en la gestión pública limitan la posibilidad de realizar las reformas de la administración pública en los términos establecidos por la gestión pública por la OCDE.

⁸⁵Para Cabrero la gestión pública es el único camino para reformar la administración pública: “Finalmente, cabe señalar que la reflexión sobre gerencia pública si bien se percibe en algunos medios de nuestros países como un atentado a la tradicional visión de la administración pública, paradójicamente pareciera ser la única vía para recobrar la gobernabilidad ante sociedades que cambian, presionan al aparato gubernamental, y exigen una mayor transparencia y agilidad en su acción”. *Ibid.* p. 24. Aunque no compartimos plenamente esta posición, en nuestra opinión, las experiencias de reforma administrativa en la década de los setenta llevadas a cabo por los países latinoamericanos, pueden ser una experiencia que puede aportar conocimiento para las reformas del próximo milenio. La reforma administrativa debe realizarse dentro del contexto de la reforma del Estado. La gestión pública es una parte esencial para modernizar la administración pública.

⁸⁶Arrellano, Gault, David. *Op. cit.* p. 45.

Los usos de la Nueva Gestión Pública y sus críticas más comunes



La voz Nueva Gestión Pública tiene una diversidad de usos y de significados. No podría afirmarse que existe una denominación única y de aceptación generalizada que permita integrar la totalidad de acepciones. Gunn (1987) establece un espectro de visiones de la gestión pública que ya fueron analizadas y que sirven de punto de partida para este capítulo. En la actualidad, pareciera que la Nueva Gestión Pública representa diferentes orientaciones con contenidos distintos, no sólo de tipo conceptual sino incluso de naturaleza ideológica. Al respecto, a nivel teórico identifiqué los siguientes usos de la Nueva Gestión Pública: 1) como gestión; 2) como gestión privada; 3) como gestión empresarial; 4) como gestión de calidad; 5) como endoprivatización; 6) como gestión en el ámbito público; y 7) como gestión pública. Por lo que corresponde, al nivel práctico existe una variedad de adjetivos a la voz “gestión”, que muestran el uso generalizado del término.

El objetivo esencial entonces es revisar a cada uno de los diferentes usos en la Nueva Gestión Pública contemporánea para identificar sus principales postulados, así como a sus representantes más destacados. Al mismo tiempo, introducir las principales críticas a la gestión pública, que sirvan como marco de referencia para conocer las limitaciones y obstáculos que tiene su implementación

CAPÍTULO CUATRO

en los países iberoamericanos. Para posteriormente, argumentar la recuperación de la naturaleza de lo “político” en la gestión pública.

4.1 LOS USOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A NIVEL TEÓRICO

En la actualidad, es posible encontrar todo un abanico de posiciones en torno al problema de la sustantividad de la gestión en la administración pública: desde afirmar que la administración pública es única y completamente diferente a la que se aplica en el ámbito privado, hasta quienes sostienen que no es más que una modalidad menos eficiente de gestión empresarial.¹ Entre ambas posturas se sitúa un buen número de puntos de vista intermedios que se exponen a continuación, según la explicación de Gunn (1987)²:

- La administración pública es diferente. Su realidad es totalmente ajena a la del sector privado, existiendo elementos diferenciales como la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado.
- La gestión pública y privada se parecen en todo lo que no es importante. Exceptuando las aparentes coincidencias funcionales, el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Las técnicas de gestión privada son útiles en el sector público sólo de manera marginal.
- El management público es el paradigma integrador. Se destaca la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos.

¹Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier. “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, pp. 19-20.

²Gunn, L. “Perspectives on Public Management”. En J. Kooiman y K. Eliassen, editores. *Managing Public Organizations*. Londres, Sage Publications, 1987. Traducción al español: Gunn, Lewis. “Perspectivas en Gestión Pública”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996. Ya se hizo referencia a este autor en el primer capítulo de esta investigación.

- Convergencia entre la gestión pública y privada. Las fronteras entre los sectores públicos y privados son borrosas. Más que organizaciones puramente públicas o privadas, se trata de diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.
- La gestión empresarial es una forma menos eficiente de gestión privada. Es por ello que los métodos, instrumentos y prácticas de la gestión privada deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.

Asimismo, Metcalfe (1999) afirma que en la actualidad se observa en todo el mundo una tendencia a mejorar la administración pública utilizando conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas en muchos casos para resolver problemas del sector privado. Para que la gestión pública prospere como sector en crecimiento no se puede limitar simplemente a extrapolar el planteamiento que sirvió de base a sus éxitos iniciales, pues están apareciendo problemas nuevos y diferentes para los cuales no se tienen respuestas prefabricadas.³ Señala que es imprescindible y urgente poner en marcha un proceso de revisión, si no queremos que la reforma se reduzca a un proceso autolimitador de utilización de soluciones convencionales de gestión de empresas.

Estos argumentos pueden servir como marco de referencia para identificar las diferentes interpretaciones de la gestión pública. Desde una perspectiva teórica, existen al menos siete usos de la gestión pública, dentro de la literatura especializada que son los siguientes: 1) como gestión; 2) como gestión privada; 3) como gestión empresarial; 4) como gestión de calidad; 5) como endoprivatización; 6) como gestión en el ámbito público; y 7) como gestión pública.⁴ Analicemos sus aspectos más relevantes.

³Metcalfe, Les. "La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación". En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 47.

⁴Sánchez González, José Juan. "Los Usos de la Gestión Pública Contemporánea". Sánchez, José Juan y Moreno, Roberto (comp.) *Nuevas Tendencias en la Administración Pública y Medición del Desempeño*. Primer Congreso Internacional en Ciencia Política y Administración Pública. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2002.

4.1.1 La gestión pública como gestión

El primer uso de la voz gestión pública es como gestión. En esta corriente, no existe una diferencia específica entre gestión pública o gestión privada: sólo es posible la gestión. Para Roberts (1993) la gestión pública como la privada tienen elementos procesales comunes que nos permiten considerar a la gestión como un proceso universal (Baldwin, 1987; Weinberg, 1983). Además, los analistas han señalado una convergencia de sectores: las semejanzas en sus funciones, enfoques administrativos y notabilidad pública (Bozeman, 1987; Musolf y Seidman, 1980).⁵ De hecho, análisis recientes sugieren que todas las organizaciones se pueden considerar como públicas en la medida en que la autoridad política afecta su conducta y sus procesos (Bozeman, 1987).⁶ Por consiguiente, estas investigaciones parecen indicar que es apropiado y posible transferir la gestión privada a las dependencias públicas. Por lo que más que una gestión pública o privada, existe sólo la gestión.

La voz gestión implica referirnos tanto a las organizaciones privadas y públicas, así como a las llamadas de tercer nivel. Incluso entre diferentes sistemas económicos –capitalismo y socialismo– la gestión tiene características particulares, pero a partir de estas pueden producirse generalizaciones de conocimiento.

El crecimiento interesante del papel de la gestión es la tendencia rectora del proceso de desarrollo y de reforzamiento del carácter social de la producción. Este proceso adquiere formas cualitativamente distintas en la sociedad capitalista, por una parte, y en la sociedad, por otra. Bajo el capitalismo, la tendencia objetiva del crecimiento del papel de la gestión agrava las contradicciones propias de este régimen, ya que la organización de la producción dentro del marco de una u otra empresa y sus agrupaciones se halla en constante contradicción con la anarquía de la producción capitalista considerada en conjunto. En la economía socialista, la tendencia ascendente del papel de la gestión coincide enteramente con el

⁵Roberts, Nancy C. “Limitaciones de la Acción Estratégica en las Dependencias”. Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 216.

⁶Bozeman, Barry. *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.

carácter planificado de dicha economía, con la ley objetiva de su desarrollo proporcional.⁷

Para Gvishiani (1980) el estudio de la gestión tiene un enfoque interdisciplinario, es decir, de “análisis múltiple”. El economista estudia los procesos económicos; el ingeniero, los técnicos y tecnológicos; el abogado, los jurídicos; el psicólogo, los psicológicos, y así sucesivamente. Sostiene que la gestión se ha convirtiendo en una ciencia propia, cuya teoría nace de la necesidad de asegurar la máxima eficacia de los sistemas que funcionan juntos.⁸ Sin embargo, afirma que la ciencia de la gestión no puede ser considerada como una simple suma de partes de las distintas ciencias dedicadas a la labor administrativa. La ciencia de administrar debe ser un conocimiento sistematizado, una investigación de las leyes objetivas a que obedece la gestión de la producción social.

Los métodos científicos de gestión significan, en primer término, que la dirección de la producción debe basarse en el conocimiento de las leyes económicas objetivas y en el estudio de las formas concretas de manifestación de las mismas, es decir, no puede basarse sólo en la experiencia personal y la intuición de uno. Los métodos científicos de gestión requieren una investigación compleja de todos los aspectos del funcionamiento de la empresa, considerada como un complejo organismo económico y social. La problemática de la gestión no puede reducirse sólo a problemas económicos y técnicos; es preciso tomar en consideración igualmente los aspectos sociológicos y psicológicos. En la creación de la teoría científica de la organización y la gestión debe ocupar un lugar especial el problema del hombre en la organización.⁹

⁷Gvishiani, D. *Organización y Gestión*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1980, p.13.

⁸*Ibid.* p. 16. Según el autor, la teoría de la gestión recibe apoyos de disciplinas como la cibernética, la teoría de la información, la teoría de los juegos, la teoría de las decisiones, entre otras. Por lo que la teoría de la gestión va adquiriendo cada vez más el carácter de ciencia exacta.

⁹*Ibid.* pp. 490-491. Como parte de su planteamiento clasifica en cinco escuelas administrativas a la teoría de la gestión. En primer lugar, la escuela de la “administración científica” que se remonta a principios del siglo XX. Formula los principios generales de la gestión sobre la base de la investigación de todos los aspectos de la experiencia, de los negocios (*business*) y de la producción. La segunda corriente es la doctrina de las “relaciones humanas”. Analiza aquellas orientaciones que la escuela de la administración científica había descuidado: los motivos psicológicos de la conducta humana en el proceso de producción, las relaciones de grupo, las normas del grupo, las barreras de comunicación y la organización informal, para determinar las formas en que influyen en la gestión. La tercer escuela es la llamada “empírica”. Incluye investigadores que definen a la administración pública como estudio de la experiencia y la práctica de la gestión, algunas veces para sintetizarla, pero en su mayoría para transmitirla a los prácticos y los estudiantes. La cuarta corriente es la escuela de los “sistemas sociales”. Los teóricos de esta escuela investigan la organización considerada en su conjunto, simulando también ciertos procesos de organización, combinando los unos con los otros y aclarando cuáles de dichas combinaciones resultan más propicias para lograr el objetivo de la organización. La quinta escuela es la llamada “escuela nueva de la ciencia de administrar”. La misión principal es investigar los procesos de toma de decisiones con empleo de los nuevos medios y métodos matemáticos para conocer los procesos por los que se lleva a cabo la gestión.

Las diferencias entre las tendencias de aproximación entre las escuelas de la gestión, son divergencias que reflejan las diversas etapas y formas del desarrollo de la gestión práctica de la producción en los Estados Unidos y de otros países capitalistas desarrollados. Asimismo son producto de las contradicciones entre las distintas capas capitalistas que surgen en el proceso de la centralización creciente del capital.

La tesis central de esta corriente, sostiene que no existe diferencia entre la gestión pública y la gestión privada. La gestión pública es entendida como una parte más amplia: el estudio de la gestión.¹⁰ En este enfoque se equipara a la producción de la empresa privada con el funcionamiento de la burocracia en el gobierno. El elemento que los enlaza es la tendencia a conjuntar el estudio de las organizaciones —empresa y burocracia— como un mismo objeto dentro de la gestión. Esta contradicción provoca que no sea posible diferenciar la naturaleza “pública” de la gestión, y evita profundizar en las implicaciones “políticas” en el proceso de la gestión pública. Tal situación representa su mayor debilidad como propuesta de estudio. Sin demeritar su contenido y alcance, es un primer punto de partida para encontrar los diversos usos de la gestión pública.

4.1.2 La gestión pública como gestión privada

El segundo uso de la gestión pública se encuentra relacionado con la gestión privada. Aquellos que sostienen esta posición afirman que la modernización de las organizaciones públicas se presenta frecuentemente como la sustitución de las prácticas anticuadas de la administración pública por los métodos actualizados de gestión de empresas privadas.¹¹ Literalmente, señalan que la forma de hacer a la administración pública más empresarial supone convertirla en una empresa privada. A partir de esta consideración se afirma que los métodos y técnicas de gestión privada que han resistido la prueba del mercado pueden y deben ser aplicados en la administración pública. También supone creer que someter al

¹⁰Gunn, Lewis. *Op. cit.* p. 45.

¹¹Metcalf, Les y Richards, Sue. *La Modernización de la Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, 1989, p. 227.

sector público a las presiones del mercado o utilizar el mercado para fines públicos, puede ser positivo desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia del gobierno.

Metcalf y Sue (1989) afirman que la experiencia extraída de la gestión privada tiene indudablemente mucho que ofrecer al sector público.¹² Este enfoque supone que allí donde el sector privado haya desarrollado con éxito soluciones para problemas específicos de gestión, no tiene sentido que la administración pública reinvente nuevas formas de modernización. La gestión pública puede aprender de la gestión privada, incluso aunque existan diferencias de naturaleza y contextuales que impiden que la práctica privada proporcione soluciones disponibles y directamente aplicables.

En realidad, el sector público se ha retrasado en comprender que el management está más avanzado y desarrollado en el sector privado. En la gestión pública se considera con enorme escepticismo, exagerando las dificultades de introducir cambios y métodos exitosos del sector privado. En la gestión privada es al contrario, los gestores privados se sienten favorecidos con la idea de que forman parte de un proceso de gestión más amplio y que su perspectiva y responsabilidades se amplían al ascender de niveles inferiores a superiores. Por lo tanto, como aproximación puede establecerse que la gestión privada es relevante para la gestión pública.

Aunque debe destacarse que las orientaciones del mercado para la gestión pública están fuertemente asociadas a los valores individuales y se apoyan en las teorías de la public choice (elección pública) del pensamiento económico. Existe una falla central en esta perspectiva, debido a que se presenta la elección pública y la elección privada como interdependientes en todo el proceso, no como elementos alternativos, lo que tiene implicaciones para la gestión pública en general. La dependencia en la motivación individual y los métodos de mercado no elimina las responsabilidades de la gestión pública.

¹² *Ibid*, pp. 227-229.

Los temas que frecuentemente se enfatizan con esa orientación de la gestión pública como gestión privada son: 1) mejora de la contabilidad pública; 2) cobrar la provisión de servicios comunes dentro de la administración pública; 3) cobrar por los servicios prestados a clientes externos; 4) contratar al exterior la provisión de servicios (privatización); y 5) contratar servicios de gestión. A este respecto puede inferirse que:

Tanto en el supuesto de provisión exterior de los servicios, como en el de la contratación de directivos privados, la administración sigue siendo responsable de decisiones estratégicas sobre el volumen, las condiciones y la financiación de los servicios. Se produce una interacción entre lo público y lo privado. La gestión pública establece el marco en el que opera la gestión privada.¹³

Incluso en el caso de la privatización, que se ofrece como una opción de sustitución de la gestión pública. La gestión pública y la gestión privada son normalmente complementarias. Aunque la administración pública se desprende de la provisión de servicios, retiene altas funciones de gestión pública para definir en qué marco los servicios son prestados.

Para reforzar estas ideas, Bozeman (1998) señala que es fundamental diferenciar a la gestión pública y la privada. El “acertijo sobre lo público” esto es, cómo los aspectos públicos de las organizaciones afectan su gestión, “es el problema central de la teoría de la gestión pública. Sin cierta comprensión de las diferencias entre la gestión pública y la privada, la primera no tiene una razón de ser intelectual (...) sin teorías de la gestión pública, lo público de la gestión podría verse fácilmente como un problema menor de medición”.¹⁴

A diferencia del primer uso de la gestión pública (gestión), esta segunda aplicación como gestión privada restringe todavía más, entender de manera precisa la naturaleza dinámica de la gestión pública. Lo que puede afirmarse es que la gestión pública nació

¹³ *Ibid.*, p. 247. El sobresaltado es mío.

¹⁴ Bozeman, Barry. (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 66.

primero como forma de mejorar la administración pública; después la gestión privada tuvo un mayor desarrollo dentro del ámbito de la empresa comercial y de ahí se extrapolan técnicas y métodos al sector privado.

Guerrero (2000) describe diferencias entre la gestión pública y la gestión privada.¹⁵ En primer lugar, en los gobiernos los gestores públicos tienen una perspectiva laboral estrecha, pues permanecen en el cargo breve tiempo en atención a las necesidades y el calendario político, en tanto que los gestores privados permanecen un tiempo más prolongado debido a los imperativos del mercado, la innovación tecnológica y el diseño organizativo establecido. En segundo lugar, otra diferencia sustancial es que el gestor público se sitúa en una atmósfera laboral donde las tareas se han repartido con equidad, en tanto que el gestor privado se ubica en un ambiente de alta tensión donde predomina los imperativos de la eficiencia y la competencia.

En tercer lugar, la gestión gubernamental está sujeto a un escrutinio público abierto, y la gestión privada obedece a evaluaciones internas, sólo interesantes para la empresa. Del mismo modo, el gobierno enfrenta todos los días la opinión de los medios de comunicación, siempre atentos a su trabajo; la empresa privada está sometida a una vigilancia menos asidua. El gobierno no sólo obedece a los dictados de la opinión pública, sino al esquema constitucional de los poderes que lo someten a la vigilancia del Legislativo y el Judicial.

Por último, en ambos tipos de gestión se encuentran diferencias constitucionales de rango superior, debido a que en los negocios hay un solo jefe que centraliza todo, en tanto que en un Estado nacional la gestión pública se confía sobre todo al Ejecutivo, pero también de manera parcial a los otros dos poderes. Por tanto, es una falacia pensar que la transferencia de las prácticas y técnicas de la gestión privada en el gobierno redundan

¹⁵Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. México, Oxford University Press, 2000, pp.168-169. El autor cita a dos autores: Graham Allison. "Public and Private Management: are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?". En Richard Stillman (ed.) *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston, Houghton Mifflin, 1988. Joseph Bower. "Effective Public Management" Frederick Lane (ed.) *Current Issues in Public Administration*, Nueva York, St. Martin's Press, 1978.

automáticamente en el mejoramiento de su desempeño. En suma, la administración pública debe desarrollar su propio enfoque y emplear las aportaciones de la gestión privada de forma selectiva, orientada por un concepto de gestión pública propia más amplio e integral que el que proviene del sector privado.

4.1.3 La gestión pública como gestión empresarial

Un tercer uso de la gestión pública es la pretensión de que ésta se convierta en una gestión empresarial. Sin duda, se trata de la mayor aplicación de la gestión pública en la actualidad. Aunque existe un ataque frontal al funcionamiento del gobierno, no se cuestiona su existencia. Lo que se pretende es que el gobierno y, por tanto, su gestión pública sea más eficiente. Dos son sus representantes más asiduos con sus respectivas obras: David Osborne y Ted Gaebler (1992) y Michael Barzelay (1992).

Para Osborne y Gaebler (1992) el gobierno no es un mal necesario debido a que todos los países tienen un gobierno. El problema reside en que la gestión pública que realiza se encuentra cuestionada en su funcionamiento y en particular en sus resultados. Para estos autores, la gestión pública debe convertir al gobierno con fines y medios del ente empresarial.

Cuando hablamos del modelo empresarial, nos referimos a las instituciones del sector público que actúan habitualmente de esta forma: siempre utilizan sus recursos de manera novedosa con el fin de aumentar tanto su eficiencia como su eficacia.¹⁶

La tesis que sostienen es simple: las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias lentas, centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan bien. Lograron

¹⁶Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*. México, Gernika, 1994, p.19.

grandes avances en su época, en particular en la etapa del avance del Estado de Bienestar, lo que Hood ha llamado la Administración Pública Progresiva (APP), pero se apartaron de los ciudadanos. El modelo burocrático funcionó, no porque fuera eficiente, sino porque resolvía los problemas básicos que la población deseaba resolver.

Las líneas generales en la gestión pública considerada como empresarial –según Osborne y Gaebler– parten de los siguientes argumentos¹⁷: 1) la mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicio; 2) delegan el poder en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad; 3) evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los resultados; 4) los impulsan sus objetivos, sus misiones y no las normas y los reglamentos; 5) redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones; 6) previenen los problemas antes de que surjan, en lugar de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos; 7) se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo; 8) descentralizan la autoridad, adaptando la administración participativa; 9) prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos; y 10) se ocupan no sólo de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los sectores –público, privado y voluntario– en acciones que resuelven los problemas de su comunidad.

A partir del reconocimiento de que el gobierno no es una empresa y que no puede administrarse como tal, ello no imposibilita que el gobierno no pueda convertirse en un gobierno con mayor espíritu empresarial.¹⁸ En esta perspectiva, la gestión pública tradicional tiene que transformarse en una gestión empresarial que contribuya a objetivos más cuantitativos y específicos, como son la eficacia y la eficiencia, aunque intentan olvidar valores como el interés público, el bienestar general y los fundamentos legales basados en la Constitución.

¹⁷ *Ibid.*, p. 47.

¹⁸ *Ibid.*, p. 49. “El gobierno es democrático y abierto, por lo que se mueve con más lentitud que las empresas, cuyos gerentes pueden tomar decisiones rápidas a puertas cerradas. La misión fundamental del gobierno consiste en ‘hacer el bien’, no en amasar fortuna; de aquí que los cálculos sobre costos y beneficios en las empresas se conviertan en absolutos morales en el sector público. Con frecuencia, el gobierno debe servir a todos por igual, independientemente de su capacidad de pago o de su demanda de servicio, y por ello no puede lograr la misma eficiencia mercantil que una empresa”.

Por su parte, para Barzelay (1992) la gestión pública burocrática debe transformarse en una gestión pública posburocrática que se caracteriza por guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio. El uso más común de términos como clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad, competencia y mercado, según este autor, muestran la transformación de la gestión pública tradicional.¹⁹ Este nuevo modelo de administración pública se fundamenta en la prestación competitiva de bienes y servicios, el ejercicio del control de la administración por el usuario, la introducción de sistemas de retribución que incentivan el esfuerzo individual y la dotación de mayor autonomía a gerentes y unidades de línea. Subraya la necesidad de construir una cultura profesional que integre, junto con la lógica jurídico-formal, técnicas de evaluación analítica, así como una concepción de dirección estratégica, fundada en ideas de negociación, cooperación y liderazgo a desarrollar por gestores públicos.²⁰

A pesar de que varios investigadores asumen que el modelo burocrático sigue siendo vigente mediante diversas formas de gobierno, el pretendido modelo posburocrático es más una aspiración que una realidad. El cuadro 4.1 muestra las características del enfoque empresarial de la gestión pública:

Cuadro No. 4.1
Comparación de paradigmas

Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
• Interés público	• Resultados que valoran los ciudadanos
• Eficiencia	• Calidad y valor
• Administración	• Producción
• Control	• Lograr el apego a las normas
• Especificar funciones, autoridad y estructura	• Identificar misión, servicios, clientes y resultados

(continúa)

¹⁹Barzelay, Michael y Armajani, Babak J. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.

²⁰Boix, Charles. “Hacia una Administración Pública Eficaz: Modelo Institucional y Cultura Profesional”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, septiembre-diciembre 1994, p. 21.

• Justificar costos	• Entregar valor
• Implantar responsabilidad	• Construir la rendición de cuentas • Fortalecer las relaciones de trabajo
• Seguir reglas y procedimientos	• Entender y aplicar normas • Identificar y resolver problemas • Mejorar continuamente los procesos
• Operar sistemas administrativos	• Lograr apoyo a las normas • Ampliar las opciones al cliente • Alentar la acción colectiva • Ofrecer incentivos • Evaluar y analizar resultados • Enriquecer la retroalimentación

(finaliza)

Fuente: Barzelay, *Atravesando la Burocracia* Op. cit., p. 177.

Para seguir abundando en su propuesta Barzelay (1994) sostiene que la metáfora de Woodrow Wilson de que el gobierno es un negocio (government is a business), propició una amplia relación entre aspectos que relacionan a la empresa y al gobierno.²¹ Esta metáfora fue bien recibida por aquellos que aborrecían el sistema de despojo (spoils system), o que no podían soportar hechos de funcionarios incompetentes, favoritismo en las contrataciones, flexibilidad en los controles financieros o mecanismos muy débiles de control de los organismos administrativos.

la metáfora Government is a Business animaba a los ciudadanos a pensar en una, administración pública como un instrumento técnico más, que bien organizado y gestionado podría convertir al Gobierno en un organismo capaz y eficiente para desarrollar las funciones públicas imprescindibles.²²

Abundando en estas ideas de una gestión pública de carácter empresarial, en esta comparación de la empresa y el gobierno, Barzelay (1994) propone en el cuadro 4.2, lo siguiente:

²¹ Barzelay, Michael. "Metáforas en la Gestión de los Servicios Públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, No. 1, septiembre-diciembre 1994, p. 17.

²² *Ibidem*.

Cuadro No. 4.2
Comparación entre la empresa y el gobierno

Empresa	Gobierno
Empresa	Poder Ejecutivo
Consejero Delegado	Presidente
Búsqueda de beneficio	Servir a los intereses públicos
Producción	Procedimientos y actividades administrativas
Funciones productivas	Funciones productivas
Ejecución especializada	Ejecución especializada en tareas
Producto	Bienes
Servicios	Programas
Empresa de servicios	Organismos y agencias gubernamentales

Fuente: Elaboración propia a partir de las ideas de Barzelay, “Metáforas en la Gestión de los Servicios Públicos”. Op. Cit.

Para este autor, el traslado de Consejero Delegado a Presidente implica que el papel del Congreso es de control del ejecutivo, pero no de dirección del mismo. La traslación de búsqueda de beneficio a servir los intereses públicos implica que el servicio público en sí mismo es la única recompensa para el Gobierno. De forma similar, el traslado de producción por procedimientos y actividades administrativas expresa que el Gobierno opera de forma eficiente si divide sus funciones en tareas especializadas, asignando esos deberes a funcionarios bien preparados, los cuales deberán responder de su trabajo ante sus superiores. Según este planteamiento, lo que era cierto y aconsejable para las corporaciones industriales tenía que serlo también para las actividades gubernamentales.²³

²³ *Ibid*, pp. 17-18.

Estas prácticas y principios han conducido a las organizaciones públicas (así como a las privadas) a mayores niveles de rendimiento que permiten mejoras potenciales significativas, a partir de recursos no explotados. Las ideas de conceptos de “calidad total” o “reinención del gobierno” deben ser relacionadas con las concepciones que sobre estos temas mantienen los gestores públicos. En esta perspectiva, resulta muy probable que los proyectos de mejora de la gestión gubernamental reflejan, los ideales de la práctica empresarial del siglo XX.

Para Echevarria y Mendoza (1999) existen al menos cuatro premisas en que se basa la gestión pública vista como gestión empresarial.²⁴ Entre ellas destacan las siguientes:

1. Primacía de la lógica de adaptación al entorno. Dado que la empresa difícilmente podrá modificar con su actuación individual el entorno en que opera, las técnicas empresariales se orientan a favorecer la capacidad de adaptación de la organización a las condiciones ambientales actuales y futuras.
2. Un modelo de decisión racional. La gran mayoría de las técnicas de gestión empresarial presupone la existencia de un responsable para la toma de decisiones unitario, capaz de ordenar sus preferencias, formular objetivos no contradictorios, valorar las distintas alternativas y evaluar la actuación presente de la organización con base en dichos objetivos. El beneficio aparece como un criterio unificador que facilita el cálculo y la evaluación de alternativas.
3. Sesgo marcado hacia la cuantificación. El mercado ofrece retroalimentación permanente sobre el desempeño de la empresa y abundante información tanto sobre la competencia como sobre la disponibilidad y costo de los distintos recursos empleados. Se presupone que las transacciones individuales que se dan en el mercado son capaces de capturar la totalidad o la mayor parte del valor creado, y de reflejar los costos en que se ha incurrido para su creación.
4. Marcado carácter intraorganizacional. Los resultados que obtiene la empresa se dan en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado en

²⁴Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier. “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”. *Op. cit.* pp. 27-28.

comparación con el de sus competidores. “La definición convencional de management como ‘la obtención de resultados a través de las personas’ (de la propia organización) (...) es quizá la formulación más clara del carácter intraorganizativo de los procesos de gestión empresarial”.²⁵

En suma, las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en dos grandes grupos: por un lado las técnicas de dirección general de la organización que son las más específicamente gerenciales (macrogestión), y por otro las técnicas correspondientes a una función o área especializada de la empresa (microgestión). Por su relevancia práctica, a estas se debe añadir un tercer grupo: el de las técnicas de desarrollo de habilidades directivas.²⁶

Muchos de los conceptos, principios y prácticas del mundo empresarial fueron trasladados de manera casi mecánica a las operaciones administrativas públicas. La representación metafórica de la empresa al Gobierno resulta incompleta en este aspecto, debido a que reformadores y burócratas se acostumbraron a inferir que los organismos gubernamentales funcionaban correctamente si realizaban las tareas asignadas de forma coherente a las reglas fijadas por cada una de las distintas comunidades profesionales implicadas en dirigir y controlar los diferentes aspectos de las actividades de esos organismos. Concluye el autor que la comprensión de la gestión estratégica de servicios puede ayudar a formular una lista sistemática y detallada de cuestiones prácticas sobre como gestionar los programas gubernamentales.

Esta perspectiva parte de una premisa falsa: que el gobierno funciona igual o semejante a la empresa comercial. Incluso Gunn (1996) sostiene que hay quienes

²⁵ *Ibid.*, p. 28.

²⁶ Dentro de las técnicas de dirección general se encuentran: planeación estratégica; gestión de procesos de cambio organizativo; dirección por objetivos y dirección de proyectos. Por lo que corresponde a técnicas relativas a una determinada función están: marketing; dirección de operaciones; diseño organizativo; dirección de recursos humanos; gestión de servicios; gestión financiera; gestión de sistemas de información y control de gestión. Por último, las técnicas de desarrollo de habilidades directivas se centran en desarrollar: habilidades de toma de decisiones, negociación y gestión del conflicto, liderazgo, trabajo en equipo, creatividad e innovación, y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

consideran que la gestión pública es una forma poco eficiente de gestión empresarial.²⁷ De antiguo, existen tratadistas connotados de la Administración Pública que han demostrado que el gobierno es diferente a la empresa. El gobierno no puede concebirse, medirse o evaluarse con las mismas herramientas que el sector privado. No obstante, que existen áreas comunes en las que se interrelacionan el gobierno y la empresa, esta claro que el gobierno no tiene fines empresariales, que no puede utilizar siempre medios provenientes de las empresas y que la gestión pública también es una gestión política en la medida que debe lograr los consensos y acuerdos necesarios para alcanzar el interés público.

4.1.4 La gestión pública como calidad

El cuarto uso de la gestión pública se encuentra vinculado al paradigma de la calidad. El enfoque hacia la calidad en el servicio es parte fundamental de la orientación general de las reformas en la administración del sector público que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) están implementando, para mejorar la capacidad de respuesta y sensibilizar a sus instituciones gubernamentales.²⁸

Para Ingraham (1999) la Nueva Gestión Pública tuvo dos tipos de reformas.²⁹ El primer grupo de reformas, conocido como “gerencialistas” se caracteriza por su énfasis en su mayor eficacia, una mejor respuesta por parte de los funcionarios elegidos, y por la adopción de varias formas de descentralización y/o privatización. Entre sus políticas destacan el pago de desempeño, una mejor gestión financiera, la subcontratación de tareas y servicios por fuera de la organización, y el traslado de corporaciones y actividades públicas al sector privado (Pollitt, 1990; Hood, 1995).

²⁷Gunn, Lewis. *Op. cit.* pp. 51-52.

²⁸Shand, David y Arnberg, Morten. “Exposición de Antecedentes”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997, p. 18.

²⁹Ingraham, Patricia W. “Administración de Calidad Total en las Organizaciones Públicas: Perspectivas y Dilemas”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, pp. 343-344.

Al mismo tiempo se consolidó un segundo tipo de reformas orientadas hacia la gestión de la calidad, las cuales rechazan de manera implícita los supuestos fundamentales que respaldan las de corte gerencialista. Los esfuerzos a favor de la calidad se concentra en mejorar la calidad y prestación del servicio y en la mayor satisfacción del cliente. Asimismo, hacen hincapié en la participación ampliada de los empleados en la toma de decisiones y en la comunicación dentro de la organización.³⁰

En la gestión de calidad se observan políticas como la potenciación del personal, las organizaciones más “planas”, una mejor comunicación y una mayor atención al servicio del cliente, que se han convertido en principios comunes para los gobiernos en el nivel federal y local. Sin embargo, en el sector público las reformas y actividades de la gestión de la calidad ha recibido poca atención en comparación con las de carácter gerencialista. Aquí se hace una breve revisión de este enfoque, a partir de las consideraciones en torno a la gestión pública.

Gestionar la calidad de una institución implica realizar todas las tareas inherentes a la consolidación de una organización que se prepara para garantizar calidad en sus productos o procesos. Es calidad en función de un compromiso, de una especificación de productos o servicios, del tiempo de entrega, de un ambiente organizacional predispuesto a la mejora continua, de un conjunto de procedimientos hechos para identificar por dónde las cosas se están haciendo en función de un parámetro externo o norma adoptados voluntariamente.³¹

Los orígenes de las iniciativas de calidad en la gestión pública tienen diversas causas. En algunos países surgieron por presiones presupuestales. En otros fue la insatisfacción general con los servicios del sector público, aunque algunos países tuvieron

³⁰ *Ibid*, p. 344. Para esta autora, el acento en los recursos organizativos es muy distinto al de los esfuerzos gerenciales. El desempeño superior depende de un mejor uso de los recursos existentes y de los conocimientos y destrezas del personal; los empleados en toda la organización participan en el logro de la calidad; el papel del directivo disminuye significativamente, excepto con lo relativo al cliente y su satisfacción.

³¹ Malvicino M.S, Guillermo. “La Gestión de la Calidad en el Ámbito de la Administración Pública: Potencialidades para un Cambio Gerencial”. *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Argentina, www.clad.org.ve/anales6/hulm.

una combinación de ambos. En el Reino Unido la iniciativa fue desarrollada y promovida por líderes políticos. En Canadá fue iniciada y promovida por los servidores civiles. En otros países (Australia, Nueva Zelandia, Suecia) la administración y el personal de las organizaciones gubernamentales han iniciado mejoras en la calidad del servicio como parte de la transformación en la gestión pública.

Para sus defensores existe un creciente interés en la gestión de la calidad orientada al cliente, la cual está cambiando la administración del sector público y la prestación de servicios en la mayoría de los países miembros de la OCDE.³² La publicación de la obra en 1987 de la Administración como Servicio: el Público como Cliente, refleja la importancia en este trabajo para determinar el valor de los servicios públicos al ciudadano.³³ Se trata del primer documento donde se promueve de manera institucional a la calidad como una estrategia de mejoramiento de la gestión pública.

La OCDE considera que existen evidencias de que las iniciativas de gestión de calidad están cambiando la percepción del público acerca de los servicios destinados a la población, así como la forma de interacción entre los servidores públicos y el público, así como la forma en que está organizado el servicio a ellos destinado. También están cambiando los tipos de servicios suministrados y la manera en la cual se presentan dichos servicios públicos. Más aún, es probable que estén alterando las relaciones entre los políticos y los gestores públicos.³⁴

Desde el punto de vista teórico, la calidad es ahora un elemento fundamental en el nuevo estilo de gestión de las organizaciones. Mediante la gestión de la calidad, la gerencia participa en la definición, análisis y garantía de los bienes y servicios que produce para la sociedad.

³²García Solana, Ma. José. "La Posición del Ciudadano: la Noción del Cliente". En Olías de Lima, Blanca (comp.). *Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001. Para profundizar en torno al significado de ciudadano y cliente, puede revisarse este artículo.

³³Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Administración al Servicio del Público*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, 1991.

³⁴Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997, p. 13.

Debe entenderse por gestión de calidad al conjunto de caminos mediante los cuales se consigue la calidad; incorporándolo por tanto al proceso de gestión, que es como traducimos el término inglés “management”, que alude a dirección, gobierno y coordinación de actividades.³⁵

En un sentido instrumental, la gestión de la calidad es el conjunto de acciones encaminadas a planificar, organizar y controlar la función de calidad en una organización.³⁶ Dentro de las ventajas que se supone produce aplicar la gestión de calidad se señalan las siguientes: a) su fundamento es hacer las cosas bien a la primera; b) consiste en dar al cliente lo que desea; c) está basada en el sentido común; d) no supone hacer más que lo necesario; e) todos los niveles de la organización están involucrados; f) asegura el espíritu de equipo; y g) su aplicación es altamente motivante.³⁷ Por ello, el concepto de calidad alude a tres acepciones básicas:

- 1) calidad realizada: es aquella que es capaz de obtener la persona que realiza el trabajo. Un ejemplo es el artesano que trabaja sin especificaciones, pero se refiere también al grado de cumplimiento de las especificaciones que el responsable de un trabajo es capaz de conseguir;
- 2) calidad programada: es la calidad que se pretende obtener. Esta calidad es la que aparece descrita en un documento de diseño, en una especificación o en un plan concreto; y
- 3) calidad necesaria: es la calidad que el cliente exige con mayor o menor grado de concreción, o por lo menos, la que a él le gustaría recibir.

La gestión de calidad pretende conseguir que estas tres acepciones sean concéntricas y que coincidan entre sí. En la medida que se asegure pasar de una calidad realizada a una programada y después a una necesaria, los efectos podrán ser percibidos por los clientes. Un enfoque que deje de lado alguno de estos componentes impedirá alcanzar una calidad permanente y duradera.

³⁵ Udaondo Duran, Miguel. *Gestión de Calidad*. Madrid, Díaz de Santos, 1991, p. 5.

³⁶ Pola Maseda, Ángel. *Gestión de la Calidad*. Colombia, Alfaomega-Marcombo, 1999, p. 23.

³⁷ Udaondo Duran, Miguel. *Op. cit.* p. 11.

La gestión de la calidad en una organización implica: identificar los procesos que deben ser reformulados o reposicionados en función de una demanda fluctuante; determinar las causas y efectos de los requerimientos volátiles de los nuevos nichos de mercado; identificar vetas de diferenciación de procesos; organizar el sistema de aseguramiento de calidad y definir procesos tecnológicos que impliquen precisar métodos de diferenciación.³⁸

La gestión de calidad es entendida a partir de tres enfoques perfectamente diferenciados: el enfoque tradicional; el enfoque normativo y el enfoque de calidad total.³⁹ El enfoque tradicional responde al argumento de que si las cosas están bien, no es necesario cambiarlas. Por su parte, el enfoque normativo reconoce que es conveniente adoptar normas voluntarias para mejorar la gestión de la organización y asegurarse que los clientes estarán satisfechos en sus expectativas. Por último, el enfoque de calidad total supone que es imprescindible imponer una nueva cultura en la organización para que todos sus integrantes se involucren en la mejora continua de las prácticas y procedimientos para satisfacer mejor al cliente.

Sin embargo, existen opiniones en sentido contrario que polemizan en considerar a la gestión pública como calidad, en particular en lo relativo al énfasis que hacen del cliente como valor supremo de la gestión. Schahter (1995) realiza un interesante ensayo en el que contrasta el modelo de ciudadanos como clientes desarrollado por Osborne y Gaebler (1992) y el modelo de ciudadanos como dueños propuesto por Frederickson (1994).⁴⁰

Osborne y Gaebler (1992) afirman que los ciudadanos son clientes del gobierno y que por lo tanto, los servidores públicos deben de hacer los cambios necesarios para atender sus propósitos en la misma forma que la empresa privada atiende a sus clientes.⁴¹

³⁸Malvicino M.S, Guillermo. *Op. cit.* p. 7.

³⁹*Ibidem.*

⁴⁰Schachter, Hindy Lauer. "Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance". *New Jersey Institute of Technology*. November-December 1995, vol. 55, No. 6.

⁴¹Osborne y Gaebler, *Op. cit.*

Los clientes deben estar satisfechos de los bienes y servicios proveídos por el gobierno, deben considerarse sus necesidades y por lo tanto, se afirma, el gobierno habrá cumplido su labor, eficiencia, eficacia, calidad y orientación al cliente son valores supremos de la gestión de la calidad.

Por su parte, Frederickson (1994) argumenta que los ciudadanos no son clientes del gobierno, sino dueños que eligen a sus líderes para que representen sus intereses. El modelo centrado en clientes pone a los ciudadanos en un papel reactivo limitado al gusto o disgusto de los servicios, esperando que los funcionarios hagan cambios si el objeto de los clientes es suficiente. En cambio en el modelo de ciudadanos como dueños, estos representan un papel proactivo y deciden lo que será la agenda gubernamental.⁴²

Este concepto de la ciudadanía eficiente se basa en que los ciudadanos son dueños de su gobierno, y como tal tienen el deber de involucrarse en los asuntos públicos e instruir políticas que demanden los “accionistas”. Los ciudadanos, no los clientes, cuentan con todas las prerrogativas constitucionales y legales que les da su condición plena de miembros de un Estado. La gestión de calidad reduce a los ciudadanos en simples receptores de servicios mediante el pago de sus impuestos. Los ciudadanos tienen derechos, los clientes tienen expectativas.

Asimismo, debe destacarse que una de las características de los cambios políticos recientes ha sido el descubrimiento (o redescubrimiento) del concepto de “usuario” (cliente). Ello se ha relacionado tanto en las doctrinas de derecha que enfatizan el mercado y la soberanía del usuario, como las de la izquierda que buscan la participación y el compromiso político por abajo, a nivel de usuarios de los servicios públicos.⁴³ No importa el modelo de donde provengan, se debe defender la implicación de los usuarios en la evaluación de las políticas públicas sobre la base de una eficiencia política, así como de una eficiencia gestora. Aunque se acepte esta idea, su puesta en práctica no será fácil,

⁴²Frederickson, George. “The seven principles of Total Quality Politics”. *Public Administration Times*, vol. 17, p. 9.

⁴³Jenkins, Bill y Gray, Andrew. “Evaluación y el Usuario: la Experiencia del Reino Unido”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, septiembre-diciembre 1994, p. 47.

debido a las características, necesidades y tipos de usuarios que varían en función de las distintas políticas sectoriales.

En suma, crear calidad en el servicio público es crear la capacidad, el compromiso y la voluntad de realizar el trabajo necesario. Pero también se trata de crear el espacio político que permita la implantación de cambios políticos. La gestión de calidad y las organizaciones redefinidas que ésta respalda pueden hacer una contribución importante a la gestión pública, pero sólo una contribución.⁴⁴ Por sí sola, la gestión de calidad no solucionará los problemas que enfrentan los organismos públicos en prácticamente y en cada una de las naciones modernas. La creación de servicios civiles con la capacidad de ser creativos, negociar acuerdos, educar, iniciar, innovar, promover valores éticos públicos y manejar el cambio, es una opción mayor para mejorar la gestión pública contemporánea.

4.1.5 La gestión pública como endoprivatización

Un quinto uso de la gestión pública lo constituye lo que Omar Guerrero (1999) ha denominado la endoprivatización. Incluso se le puede denominar a la endoprivatización como la privatización de la gestión pública. Antaño se privatizó lo que se hacía (exoprivatización), ahora el cómo se hace (endoprivatización).⁴⁵

Para Guerrero (1999) cada administración pública individual ha quedado uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: 1) el mimetismo organizativo de la empresa privada; 2) la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; 3) el fomento de la competitividad

⁴⁴Ingraham, Patricia W. *Op. cit.* p. 358.

⁴⁵Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 105. "Hoy en día, al fracaso de la *exoprivatización* –enajenación del patrimonio público -ha seguido la rutina de la *endoprivatización* –alineación de la gestión pública-".

mercantil; 4) el reemplazo del ciudadano por el consumidor; y 5) la reivindicación entre la política y el management.⁴⁶

Este modelo es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera entraña la exprivatización del Estado, consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. La exprivatización fue la etapa estratégica primigenia del neoliberalismo meditada como ventajosa, en atención a la eficiencia del mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto. La idea de exprivatización es más nítida si se considera el papel de los enajenadores del patrimonio público a través de un uso diverso de la categoría de manejo público (public management), pues hacia el principio de la década de 1990 se juzgaba que dicho manejo podía rediseñarse para implementar el proceso de privatización.

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del manejo privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público (New Public Management). “En tanto la exprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo”.⁴⁷

En esta posición, no se propone que la administración pública sea similar a la administración privada, sino que la gestión del gobierno ha sido invadida y conquistada por el espíritu empresarial privado. La primera fase fue la privatización de la administración pública (exprivatización); la segunda fase es la privatización de la gestión pública (endoprivatización), tal como lo muestra el siguiente cuadro:

⁴⁶Guerrero, Omar. *Una Cruzada en pro de la Administración Pública: Perspectivas de la Ciencia de la Administración Pública desde Iberoamérica. III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. www.clad.org.ve.

⁴⁷*Ibid*, p. 2.

Cuadro No. 4.3

La era de la privatización

Exoprivatización	Endoprivatización
El manejo público fungió como sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado.	El manejo público se convierte en el objeto de una transacción mercantil.
El qué hace la Administración Pública	El cómo lo hace la Administración Pública
Se privatizan las actividades estatales	Se privatiza la gestión interna

Fuente: Navarro; Ernesto. Reseña del libro: Omar Guerrero, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, p. 188.

El manejo público contemporáneo tiene escasa relación con el manejo público que se ha cultivado en el pasado en aquellos países. Este último constituye un enfoque diferente del manejo público referido, que se denomina “nuevo manejo público”.⁴⁸ El neo-manejo público no tiene ninguna relación con la administración pública tal como había sido estudiada en el pasado y en el presente, porque derivó en la privatización en general y en el neoliberalismo, inspirado por la opción pública. Más bien se trata del manejo privado de lo público y lo que se denomina la endoprivatización.

Los promotores del nuevo paradigma de gestión pública, para diferenciarlo del manejo público, lo llamaron “nuevo” manejo público (New Public Management). Este busca encaminar no hacia la enajenación de la exterioridad del Estado, sino de su interior, por lo que ahora prosigue con la endoprivatización de su gestión interna. Los padres fundadores del nuevo manejo público son Milton Friedman, Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek. Así como James Buchanan y Gordon Tullock, junto con Vincent Ostrom, Marcur Olsen y William Niskanen, más recientemente Osborne, Gaebler y Barzelay.

⁴⁸ Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico Op. cit.* p. 89. En este libro Guerrero utiliza la traducción nuevo manejo público derivado de la *New Public Management*. Aquí se cita conforme a esta interpretación. En esta investigación *New Public Management* se traduce como Nueva Gestión Pública.

El neo-manejo público tiene tres elementos sustanciales: el primero consiste en la estrategia derivada de los programas de exprivatización de la época de Tacher y Reagan, hoy vinculados a la “reinención” del gobierno de Clinton. El segundo lo constituye el entramado doctrinario cuyo eje central es la economía neoclásica. El tercero, fielmente asociado al anterior, está integrado por la opción pública (public choice) y a un cierto romanticismo antiadministrativo.

El nuevo manejo público constituye un paradigma administrativo que ofrece una promesa de implementación para los negocios gubernamentales. Está integrado por la dualidad manejo burocrático-manejo lucrativo de von Mises, el mapeo de simplificación organizativa de Ostrom, el concepto de oficina como organismo no-lucrativo que oferta bienes y servicios propuesto por Niskanen, el decálogo de principios para “reinventar el gobierno” de Osborne y Gaebler, así como la propuesta del paradigma posburocrático de Barzelay.

El nuevo manejo público, referido a la endoprivatización, está caracterizado por cuatro elementos esenciales: 1) el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno; 2) el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización, con un renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios; 3) el desarrollo en la producción y distribución de servicios, con énfasis en la tecnología informática; y 4) el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de policy, los estilos de decisión y la cooperación internacional.⁴⁹

Por tanto, según Guerrero (1999) la endoprivatización de la gestión pública está basada en la idea de que el sector público debe estar en manos de gerentes profesionales, dotados con un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones. Se requieren estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como definición de metas, objetivos e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos. Pone énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida

⁴⁹*Ibid.*, p. 138.

de rendimiento y se anteponen los resultados a los procedimientos. La burocracia antaño centralizada, ahora está desarticulada en unidades menores. Existe una desagregación de la organización del sector público, desmembrando las unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Busca que el sector público se mueva hacia el aumento de la competencia con un enfoque de mercado.

En suma, la endoprivatización es el proceso mediante el cual el gobierno incorpora en su interior, prácticas administrativas, empresariales, gerenciales y privadas, convirtiendo a la gestión pública en una gestión orientada al mercado, con el objetivo primordial de satisfacer las necesidades del cliente, que sólo puede ser medida y evaluada, mediante indicadores de desempeño de tipo cuantitativo en un ambiente competitivo de mercado. En el supuesto de que sólo lo que se mide pueda ser controlado, lo que queda fuera no es relevante ni indispensable.

4.1.6 La gestión pública como gestión en el ámbito público

Un sexto uso de la gestión pública es la que proponen Stewart y Ranson (1994), quienes sostienen que el ámbito público tiene sus propios fines. “Expresa los objetivos colectivos de una sociedad y son precisamente estos objetivos los que establecen las condiciones y tareas de la gestión”.⁵⁰ Afirman que es peligroso que de forma, consciente e inconsciente, la gestión en el ámbito público adopte modelos elaborados para organizaciones externas. Esto no significa que la gestión en el ámbito público no puede aprender de la gestión en el sector privado, o viceversa. De hecho, algunas ideas específicas son transferibles. Lo que no es transferible es un modelo de gestión; es decir, sus objetivos, sus condiciones y sus actividades.

⁵⁰Stewart, John y Ranson, Stewart. “La Gestión en el Ámbito Público”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 59.

Aún así, el modelo del sector privado se ha convertido en la forma de pensar dominante. Como resultado de ello, la gestión en el ámbito público se ha definido más a menudo en términos negativos que por su contenido positivo. Se suelen utilizar expresiones como las de gestión en organizaciones sin ánimo de lucro o gestión en organizaciones no mercantiles, no únicamente para referirse a la gestión en el sector público, sino también en las organizaciones voluntarias. Se nos dice que las organizaciones del sector público no tienen afán de lucro, pero no se explica qué otros objetivos persiguen. Evidentemente, ésta no es una forma adecuada para desarrollar una aproximación a la gestión en el sector público.

El sector privado define la naturaleza de la gestión en referencia a los objetivos y condiciones del ámbito privado. Aunque esta aproximación puede presentar elementos relevantes para el sector público, debe transformarse en su concreción. Además existen multitud de aspectos de la gestión pública en el ámbito público que no tienen paralelo en el sector privado.

Un gobierno no puede abandonar un producto o un mercado por la simple razón de que el entorno le parezca desfavorable. Al contrario, incluso puede ser que se vea obligado a asumirlos como resultado de una fallo del mercado. Esto no significa que el ámbito público no necesite de gestión estratégica, sino que ésta no puede basarse en la competitividad de diferentes organizaciones ni puede escoger la combinación producto/mercado en función de los márgenes de beneficios. La gestión estratégica ubicada en el ámbito público expresa unos valores que se determinan a través del proceso político y en respuesta a las transformaciones del entorno. Todo ello reclama un modelo propio.⁵¹

Stewart y Ranson afirman que el proceso político es el rasgo principal que caracteriza la gestión en el ámbito público, aunque a menudo es percibido como una dificultad que debería ser superada por los costes de la democracia. Nadie, en la otra esfera, habla de los costes de los beneficios para describir la gestión del sector privado. El

⁵¹ *Ibid*, p. 60.

proceso político es una condición básica para la gestión en el ámbito público. Representa el medio a través del cual se debaten y definen las necesidades colectivas. Constituye el proceso mediante el cual se toman las decisiones necesarias para emprender una acción colectiva. Dejando de lado la variedad de intereses y valores, el proceso político es el mecanismo utilizado para dar significado al interés colectivo.

El ámbito público es un espacio donde se reconcilian intereses que puede ser irreconciliables y donde hemos de satisfacer demandas que quizá no somos capaces de satisfacer. El sector público ha de proporcionarnos una dirección fuerte y, al mismo tiempo, ha de prestar unos servicios que respondan a las peticiones de los ciudadanos.

Para estos autores, los dilemas que caracterizan a la gestión en el ámbito público son inherentes a su propia naturaleza. Esto se debe a que el ámbito público es ilimitado por definición, es decir, está sujeto a las demandas que pueda y quiera expresar cualquier grupo de interés o cualquier individuo particular. Por su parte, una organización privada es limitada y puede limitar sus preocupaciones. Una organización privada puede resolver sus dilemas definiéndolos como externos a su ámbito de trabajo. En cambio, el ámbito público proporciona un terreno, una arena, donde todas las demandas deben ser escuchadas y todas las preocupaciones aceptadas.

4.1.7 La gestión pública como gestión pública

El último uso de la gestión pública es precisamente como gestión pública. Aquí convergen diferentes opiniones y corrientes que expresan puntos de vista distintos a los que se han expuesto en torno a la gestión pública. Cabe señalar que dentro de los más comunes usos de la gestión pública existen otras voces que intentan recuperar a la gestión pública, precisamente como una gestión gubernamental.

Una primera propuesta es la que estudia Bozeman (1987) que proviene del campo de las organizaciones, en las que afirma que “todas las organizaciones son públicas”, por lo que la gestión sólo puede ser una gestión pública.

“Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas”. Si hubiera que condensar las siguientes páginas a su mínima expresión, yo escogería esa frase. La premisa cardinal de este libro es que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización, no sólo en dependencias de gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones.⁵²

No obstante, que reconoce que en 1945 Paul Appleby, un brillante estudiante y gerente en el campo de la administración pública, observaba que la “gestión gubernamental difiere —de manera apenas perceptible desde el exterior, en virtud de su naturaleza pública— y por el modo en que está sujeta al escrutinio y clamor públicos”.⁵³ Bozeman sostiene que a pesar de que existen algunas diferencias, tanto en las comparaciones de empleados y sistemas de personal, en las tareas y el contexto de trabajo, así como en las organizaciones y en su estructura, en última instancia, tanto las corporaciones como el gobierno son públicas.

La tesis central es que todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones (públicas y privadas) mediante mecanismos de regulación. Ello implica: 1) lo público concierne a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras; y 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras.⁵⁴ A partir de esta argumentación, luego entonces sólo existe una gestión pública.

Para Bozeman a los gestores públicos se les puede encontrar casi en todo tipo de organizaciones públicas o privadas, debido a que son personas que manejan lo público.

⁵²Bozeman, Barry. *Op. cit.* p. 31.

⁵³Appleby, Paul H. “El Gobierno es Diferente”. Dwight Waldo (comp.) *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos*. México, Trillas, 1967.

⁵⁴*Ibid.*, p. 130.

Esta visión permite mostrar que en la práctica, la gestión pública ha estado dominada por dos perspectivas. Algunos gestores públicos piensan que hay ciertos principios básicos de buena administración que conducen a buenos resultados casi en cualquier contexto. Otros creen que la gestión pública requiere habilidades muy distintas a las que se necesitan en la administración de empresas. Pero se ha prestado poca atención al manejo de lo público fuera de las organizaciones gubernamentales.

Varias características de la gestión pública parecen distintivas, incluyendo la importancia de los ciclos electorales, la visibilidad de los directores públicos de alto nivel y los intereses en juego. Sin embargo, muchas de estas características también afectan a los gerentes de empresas que se ocupan en manejar lo público.⁵⁵

Enfocarse en el manejo de lo público implica que virtualmente todas las grandes organizaciones tienen las mismas motivaciones y presunciones en sus procesos de obtención de recursos. Las organizaciones –incluyendo no sólo las empresariales, sino también las del gobierno, de servicio público y no lucrativas– buscan un crecimiento estable, autonomía en la toma de decisiones y control.

En este mismo planteamiento coincide Laufer (1980), cuando afirma que la gestión pública es una nueva fase de la administración pública y a la vez diferenciada de ésta.⁵⁶ Para este autor, la gestión pública es una visión derivada del management que se orienta a la atención de los problemas organizacionales en función de sus efectos sobre el entorno.

Según Laufer las organizaciones privadas, históricamente preocupadas sólo por su propia sobrevivencia, introducen como un prerrequisito la responsabilidad de su quehacer ante la sociedad nuevas responsabilidades de tipo ecológico, laboral, de consumo, entre otras. En esta evolución, las organizaciones requieren la visión de la gestión pública

⁵⁵Bozeman, Barry. *Op. cit.* p. 201.

⁵⁶Laufer, R-Burlaud, A. *Management Public. Gestión et Legitimité*. Francia, Dalloz, 1980. Citado por Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 127.

como una forma de acción y de conducta en búsqueda del logro de sus propios objetivos, pero no a costa de su legitimidad ante la sociedad, sino haciendo una función mixta de ambos.⁵⁷

Si bien la transposición directa de técnicas de gestión pública de lo privado a lo público, tiene una serie de aspectos y restricciones a cuestionar, y habría que ser cauteloso en este tipo de procesos; no deja de ser altamente sugerente la idea de Laufer sobre la nueva era de una gestión pública como pauta de conducción para todo tipo de organizaciones ante un escenario tan complejo, diverso y cambiante como el actual.

Una segunda corriente que enfatiza lo “público” de la gestión pública lo representa el movimiento de la desregulación y revitalización del sector público. Ante el ataque emprendido por los mecanismos de mercado aplicados al sector público, surge una voz crítica que pretende ver la complejidad del fenómeno y del objeto de la gestión pública. La desregulación del sector público significa la transformación del personal y de los procedimientos para procurar de manera tal que se incremente la capacidad discrecional de los empleados públicos.⁵⁸

Para Arrellano (1993) la idea central es que reinventar el gobierno o el cambiar procedimientos para que sean dirigidos por la lógica de la competencia del mercado, es una frágil solución a un gran problema: la complejización de las fronteras con que la acción gubernamental se está enfrentando. Las prescripciones de la posburocracia, de reinventar el gobierno y mucho menos las de la elección pública no parecen comprender que lo que se vive es la complejización de las relaciones privadas y gubernamentales, públicas y sociales. Debido a que una acción gubernamental tiene que aceptar y reconocer que el atacar un problema, involucra numerosas agencias y variados niveles de gobierno, así como intrincadas redes de relaciones público-privadas.

⁵⁷ Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 128.

⁵⁸ Arellano Gault, David. “Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995, pp. 136-137.

Por tanto, es necesario generar una dinámica distinta en el sector público donde sea posible realizar integraciones verticales y horizontales de problemas complejos y singulares. El redescubrimiento de las instituciones es fundamental en este sentido, donde el gobierno no es un participante más entre otros en un mercado, sino que es el que tiene la responsabilidad de perseguir el interés público. Y para ello está constituido por organizaciones que interactúan y se interrelacionan de múltiples maneras.

La idea central de este planteamiento se encuentra en la idea de liberar a los actores de excesivas restricciones (desregulación), ya que una mayor flexibilidad permitirá que los flujos organizacionales mejoren su calidad y generen alternativas. Algunas de sus propuestas específicas abarcan soluciones parciales pero que pueden mejorarse:

1. El gobierno federal debe mejorar su capacidad de información y análisis, estableciendo sólidos sistemas de información de la administración financiera que posicionen a los empleados federales en una base tecnológicamente sólida para vincular gasto con resultado;
2. Mejorar el sistema de administración financiera para conocer en qué se está gastando el dinero, para qué proyectos y con qué resultados;
3. Mejorar e intensificar el uso de la tecnología del gobierno;
4. Vincular claramente presupuesto con resultados;
5. Implementar el servicio a clientes y la administración de calidad total en aquellos espacios donde sea posible, factible y lógico;
6. Tener observadores de los resultados;
7. Recuperar la esencia de la acción pública que dice que los ciudadanos son los que pagan los impuestos. La primera responsabilidad de las agencias de gobierno no es con los clientes, sino con los ciudadanos en general.

Una tercera propuesta es la de Goodsell (1992) quien critica a la reinención del gobierno con un argumento en tres niveles.⁵⁹ Primero, indica que muchas de las propuestas

⁵⁹Goodsell, Charles. "Reinvent Government or Rediscover it?", *Public Administration Review*, 1993, vol. 53, no. 1, pp. 85-87.

retoman la ya tradicional polémica entre lo público y lo privado sin añadir nada novedoso. Segundo, dice que el argumento está basado en un conjunto de experiencias que no son necesariamente generalizables y aplicables para todos los casos. Tercero, asegura que el argumento ignora elementos críticos del marco teórico de la administración pública tradicional, los cuales son fundamentales para elaborar una propuesta teórica coherente.

Goodsell (1992) sugiere que es posible contraponer los diez principios propuestos por la reinención del gobierno de Osborne y Gaebler, con otros que nos recuerdan las bases democráticas que enmarcan la gestión pública y que determinan los pilares de la administración pública como disciplina con objeto propio y como actividad organizada del Estado:

1. A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno.
2. La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservar económicas o alimentar “egos” empresariales.
3. El gobierno tiene que operar bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
4. El gobierno puede entrar en asociaciones con entidades privadas, siempre y cuando sea el socio principal.
5. El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público.
6. El gobierno debe buscar resultados, pero sin atropellar a quienes van a desempeñar esta tarea, o sea los empleados públicos.
7. En el gobierno la conducta privada de los gerentes debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público.
8. Está bien simplificar reglas, pero no a costa del tratamiento equitativo y de la integridad de los procesos legales.
9. La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los recursos públicos.

10. Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de ésta.

Por su parte, Ospina (1993) concluye que existen dos conjuntos de principios de la administración pública claramente diferentes: por un lado están quienes afirman que no existen diferencias reales entre gestión pública y la privada. Generalmente este argumento va acompañado por otro que propone la utilización de prácticas desarrolladas en el sector privado para mejorar la gestión en las burocracias gubernamentales. Del otro lado están quienes afirman que el carácter democrático del sistema político determina la naturaleza de la gestión pública, la cual es un rasgo distintivo y específico que hace una marcada diferencia con la gestión privada.⁶⁰

Hay quienes defienden la posición de que una distinción muy tajante entre lo público y lo privado es artificial, y que las diferencias entre los dos tipos de prácticas son más de grado que de naturaleza. En contrario, especialistas en administración pública sugieren que la distinción es prerequisite para el avance en las investigaciones de esta disciplina como un campo de estudio con objeto propio. Más aún, la distinción sugiere una visión de la gestión pública como actividad profesional con prestigio y reconocimiento social propios.

Un cuarto argumento, es el que proponen Echevarria y Mendoza (1999). Señalan que existe una marcada particularidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública, como son: la pretendida sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos; el hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos; la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y la dificultad de medir el valor creado.⁶¹

⁶⁰ Ospina Bozzi, Sonia M. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: hacia la Profesionalización de la Gestión Pública". *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Desarrollo Económicas, vol II. No. 1, enero-junio, 1993, p. 40.

⁶¹ Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier. *Op. cit.* pp. 20-24.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, mientras éste último se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre ofertantes y demandantes, la existencia de precios y el automatismo en la asignación de recursos, el proceso político se caracteriza por su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, la realización de transacciones administrativas-individuos y administración-sociedad, la ausencia de precios y la falta de correspondencia entre el financiamiento que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión.

La administración pública tiene un carácter de poder público. La sociedad otorga al Estado la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros cuando se trata de conseguir determinados fines. Las administraciones públicas constituyen poderes públicos cuya esencia es el ejercicio de la autoridad que les ha sido conferida por la sociedad. En el sector privado esto no ocurre.

Asimismo, las administraciones públicas crean valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o a través de transferencias monetarias), pero también lo hacen de otras formas. De acuerdo a Moore (1984) el valor creado por los programas públicos consiste en dotarlos de una capacidad de respuesta para afrontar amenazas, ya que dichos programas expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en que sus miembros desean vivir. Aspectos como la transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de creación de valor del sector público. Por último, resulta complejo tratar de medir este valor en el ámbito público, debido a que se trata de objetivos y valores que difícilmente pueden tener un indicador de medición cuantitativo.⁶²

⁶² Moore, Mark H. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, Paidós, 1998.

4.2 USOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

Una aproximación adecuada para conocer la diversidad de los usos de la gestión pública a nivel práctico, es la que presenta Martínez (2000). Señala que las estrategias adoptadas para modificar los modelos tradicionales de implementación de las políticas públicas, muestran que las reformas de la Nueva Gestión Pública no ha logrado superar las debilidades de la gestión pública, debido a su carácter disperso y parcial, así como por la insuficiente consideración de las problemáticas institucionales y la ausencia de esfuerzos para superar dichas limitaciones.⁶³

A partir de cuatro ejes centrales que representan problemáticas en las reformas en América Latina –burocratización, fractura organizacional, falta de apertura y excesivo centralismo– este autor propone diversos usos de la gestión pública, como lo muestra el siguiente cuadro:

⁶³ Martínez Nogueira, Roberto. “La Gestión Pública: del Diálogo Crítico a la Evaluación de la Diversidad”. *Política y Gestión*. Argentina, Homo Sapiens, revista No. 1, noviembre 2000, p. 11.

Cuadro No. 4.4

Interpretaciones de la Gestión Pública

Ejes	Tipos de Gestión	Características
1) Burocratización	a) Gestión por resultados	Esta estrategia constituye el eje básico del “gerencialismo” y de la Nueva Gestión Pública. Atribuye las ineficiencias del gobierno al exceso de regulaciones asociadas a un marco normativo caracterizado por una elevada concentración decisional de jerarquías.
	b) Gestión por Derecho Privado	Consiste en la modificación de la naturaleza jurídica de las organizaciones estatales de manera de someter la gestión al derecho privado.
	c) Gestión por Proyectos	Consiste en la creación de ámbitos específicos en el interior de las organizaciones estatales para la atención de ciertos problemas, a través de proyectos.
	d) Gestión por Terceros	Provisión privada de los bienes y servicios a través de la gestión privada (terceros), introduciendo la lógica del mercado.
2) Fractura Organizacional	a) Gestión Interinstitucional	Para superar el problema de la coordinación se integran gabinetes especializados o comisiones de alto nivel con participación de distintos ámbitos ministeriales.
	b) Gestión Consolidada	Para reducir la necesidad de coordinación se propone disminuir la diferenciación del aparato estatal a través de la consolidación de funciones dispersas en diversas organizaciones públicas, mediante la fusión o la incorporación de entidades descentralizadas a las administraciones centrales.
	c) Gestión Unificada	Se crean instancias superiores que pretenden superar los problemas de coordinación por vía de la autoridad, resolviendo las cuestiones de competencia y de coherencia a través de la jerarquía.
	d) Gestión Integrada Territorialmente	Se crean mecanismos especiales de integración y de coordinación a nivel local.

(continúa)

3) Falta de Apertura	a) Gestión Concertada	Se incorporan organizaciones representativas de intereses o perspectivas a instancias de formulación de políticas, ya sea integrando órganos directivos, consejos de asesores, comisiones <i>ad hoc</i> , o participación de instancias de consulta.
	b) Gestión Operacional Participada	Las organizaciones de la sociedad civil asumen de manera más activa la prestación de servicios a la comunidad.
	c) Gestión por la Demanda	Mediante fondos concursables este mecanismo de uso cada vez más frecuente.
	d) Gestión Controlada Socialmente	Se promueve la promoción de la participación mediante la introducción de distintas formas de control o auditoría social.
4) Centralización Excesiva	a) Gestión Desconcentrada	Consiste en la atribución de capacidades decisorias a los niveles subordinados de las organizaciones del sector público. Busca una mayor flexibilidad en la gestión pública.
	b) Gestión Transferida y Conjunta	Involucra la transferencia de funciones a los ámbitos de gobiernos regionales, provinciales o locales, junto a una redefinición del papel normativo y orientador de los gobiernos centrales.
	c) Gestión por Devolución	Se realizan experiencias en las que ciertas funciones estatales han sido atribuidas a las organizaciones de la sociedad civil (ONG).
	d) Gestión en Red	Las redes permiten la integración de aportes diferenciados en el marco de la cooperación y no de la competencia. Son recursos para la coordinación de transacciones entre organizaciones y dentro de éstas.

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con las ideas de Martínez Nogueira, Roberto. Op. cit. pp. 16-35.

Como podrá inferirse, las diversas interpretaciones de la gestión pública son variadas y su uso corresponde al eje central que desee resolverse. Por ello, es necesario ampliar el alcance del análisis de las innovaciones en los modelos de gestión pública, introduciendo una perspectiva más amplia que la utilizada en los abordajes convencionales de la administración pública.

Al respecto es indispensable tomar en cuenta tres consideraciones.⁶⁴ En primer lugar, es erróneo avanzar en la modificación de los modelos de gestión pública establecidos sin atender a la vez a los requerimientos de la construcción institucional, de las políticas sustantivas y de los procesos de movilización de los actores, tanto en las etapas de formulación como de ejecución. Las políticas no consisten simplemente en la enunciación de propósitos, definición de estrategias y sanción de los cuerpos legales, constituyen un ciclo en el que la implementación determina el impacto sobre la realidad. Por tanto, el debate de la gestión pública no puede desentender estos temas sustantivos.

En segundo lugar, es preciso construir visiones más maduras acerca de las capacidades del Estado para alimentar las acciones de reforma de la gestión pública. En el pasado fue usual la construcción de capacidades administrativas mediante la adquisición de insumos y equipamiento, de la construcción de infraestructura, de la capacitación del personal y de la aplicación de nuevos sistemas normativos. Aunque fueron útiles, los nuevos enfoques no deben confundir la superación de la carencia de medios con el incremento en las capacidades de governance, para la gestión pública y para la producción de impactos significativos.

Por último, las intervenciones dirigidas a las reformas de la gestión pública deben ser complejas y adecuadas a la naturaleza de las problemáticas que enfrentan y a las concepciones que gobiernan el diseño de las políticas. Los cambios puntuales y la introducción de nuevas modalidades de innovación en las tecnologías de gestión pública, sólo son sustentables si responden a estrategias de cambio institucional y de entorno organizacional.

⁶⁴ *Ibid*, p. 36.

4.3 POLÉMICA EN TORNO A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El empleo de diferentes usos de la voz Nueva Gestión Pública implican que ésta propicie diversos significados y contenidos que han provocado discusiones sobre sus alcances y limitaciones. Aquí se abordan algunos cuestionamientos y en los siguientes capítulos existen otros aspectos que son enfatizados.

Para empezar hay que señalar que a partir de los objetivos de la administración pública actual y el entorno en el que se desarrolla su actividad, la gestión pública debe entenderse, ante todo, como una organización dirigida a la prestación de servicios; en la que el usuario o sujeto receptor de estos servicios, generalmente el ciudadano, ha de ser definido como cliente.⁶⁵ El reconocimiento de esta nueva misión central de la administración pública, de prestación de servicios, conduce a una nueva concepción de la gestión pública que, a su vez, supone cambios sustanciales tanto en la estructura organizativa como en su cultura interna, en la medida que establece relaciones diferentes entre los políticos, los empleados y los ciudadanos.

En una perspectiva más crítica del enfoque de la calidad en la gestión pública, se afirma que existe una clientelización de las relaciones entre la administración pública y sus administrados. Desde espacios ideológicos distintos se apoya a aquellas organizaciones que se han mostrado más cercanas a sus consumidores, que satisfacen mejor las demandas de sus clientes, o que son capaces de identificar con más precisión las necesidades de su público.⁶⁶ Quizá lo que haga falta es pasar de la clientelización a la ciudadanización de la gestión pública, como parte de recuperar su dimensión democrática y política.

⁶⁵ Boix, Carles. "Hacia una Administración Pública Eficaz: Modelo Institucional y Cultura Profesional en la Prestación de Servicios Públicos". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, septiembre-diciembre 1994, p. 23.

⁶⁶ Brugué, Q., Amorós, M. y Gomá, R. "Administración Pública y sus Clientes: ¿Moda Organizativa u Opción Ideológica? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, septiembre-diciembre 1994, p. 33. Una parte de este apartado está tomado de este importante artículo.

En este contexto, para Brugué, Amorós y Goma (1994) existen algunas dificultades que este enfoque no ha podido superar. En primer lugar, se ha trasladado a un segundo plano la tarea de conceptualizar teóricamente el propio enfoque, dejando sus términos sin definir y sus argumentos sumidos en una profunda ambigüedad conceptual. En segundo lugar, se trata de un debate que ha nacido en el seno de las corporaciones y que se ha magnificado en todo momento su carácter apolítico. La administración pública no sólo produce determinados bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de determinados valores colectivos y de planteamientos políticos-ideológicos específicos basados en el interés público. Marginar estos elementos genera importantes vacíos conceptuales, que sólo recientemente están empezando a ser abordados con la seriedad necesaria.

En tercer lugar, el eje de la crítica al enfoque de calidad se desarrolla en su carácter mimetizador de las iniciativas de la gestión privada a la gestión pública. Este proceso de mimetismo tiende a eliminar las diferencias entre gestión pública y gestión privada. En este caso, las importaciones organizativas y gestoras del mundo de los negocios generan dificultades de adaptación a las peculiaridades del sector público, las cuales sugieren dos direcciones. Por una parte, los clientes del sector privado disfrutan de un poder de elección que no tiene equivalente en el ámbito público. Las instituciones públicas descansan en fundamentos políticos que condicionan sus relaciones con los administrados: sus servicios no han de satisfacer únicamente demandas individuales sino, sobre todo, satisfacen intereses colectivos. Por otra parte, las opciones estrictamente empresariales tratan a sus clientes como personas aisladas con las que se establecen relaciones mercantiles puntuales, mientras que el sector público ha de tratarlas como grupos de necesidades colectivas. Los modelos de relación son más complejos y requieren de instrumentos que no ofrece el marketing privado.

Una alternativa para superar estos dilemas es lo que algunos autores sostienen, que es necesario sustituir la imitación por la innovación, o la necesidad de integrar la dimensión colectiva en las relaciones que se establecen entre la administración pública y

sus administrados.⁶⁷ Así, la voluntad de construir una gestión pública independiente de las experiencias privadas, reafirma la necesidad de una dirección política que no sirva únicamente para optimizar el funcionamiento de instituciones públicas, sino también para orientarlas en el entramado de las organizaciones que conforman el complejo mundo en el que la gestión pública actual se encuentra inmersa.

La administración pública moderna, en palabras de Osborne y Gaebler (1992) no puede limitarse a “remar”, es decir, a implementar correcta pero asépticamente un conjunto de políticas públicas, sino que también debe “llevar el timón”, conducir la nave hacia la consecución de los grandes objetivos nacionales que sólo pueden ser definidos políticamente. En otras palabras, un nivel de micro gestión pública donde lo prioritario es mejorar la mecánica del funcionamiento de cada organización, y un segundo nivel de macro gestión pública donde la preocupación no se centra en los medios sino en los objetivos.

Durante los ochenta, la micro gestión pública ha aprendido del sector privado, pero esto ya no parece suficiente para los noventa. En un entorno que tiende a la dispersión y al cambio, es necesario desarrollar habilidades estratégicas que nos permitan dirigir y controlar la incertidumbre. Estas habilidades pueden tomar formas diferentes pero con un denominador común: la repolitización de la gestión pública, es decir, la introducción de unos valores y de un diseño estratégico de las actuaciones que faciliten timonear la nave en una dirección predefinida.⁶⁸

Por lo tanto, si únicamente nos ocupamos de la micro gestión pública –de esforzarnos por “remar” mejor– es muy probable que una relación mercantil como la que establece una empresa con sus clientes sea el camino más adecuado para su mejora. Sin embargo, la gestión pública está obligada a operar en un nivel macro, a “llevar el timón” hacia el logro de unos objetivos políticos en el gobierno que, una sociedad democrática, ha de definir a partir de la participación de los ciudadanos.

⁶⁷ Ávalos Aguilar, Roberto. “Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva”. *Gestión y Estrategia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, No. 8, julio-diciembre 1995, pp. 6-17.

⁶⁸ *Ibid*, p. 39.

En este sentido, Metcalfe (1999) afirma que es mejor establecer una clara distinción analítica entre macrogestión y microgestión, en vez de referirse a sectores públicos y privados. En tal caso, la gestión pública en el plano de la macrogestión se ocupa del comportamiento de todo el sistema, y la gestión privada en el plano de la microgestión se centraría en el comportamiento de las partes. La gestión pública en cuanto macroprocesos se ocupa ante todo del cambio y en particular del cambio estructural. Es precisamente en las fases de reorganización radical cuando resulta más precario el equilibrio entre los intereses públicos y privados, por lo que se necesita un proceso de macrogestión para encauzar la transición hacia un nuevo marco institucional.⁶⁹

Para mayor claridad, conviene asociar la macrogestión con la dirección de las redes interinstitucionales y la microgestión con la de cada una de esas organizaciones. Cuanto más interdependientes sean las funciones de las organizaciones, mayor será la probabilidad de que se planteen problemas de acción colectiva irresolubles para la microgestión. Cuando eso ocurre, se necesita un proceso de macrogestión para garantizar la coordinación. Ello no significa que la macrogestión deba suplantar a la microgestión. (...) El focus distintivo de la gestión pública es conseguir la cooperación entre organizaciones en aquellos casos en que se ponen en tela de juicio el marco básico de la política pública y la cooperación interinstitucional.⁷⁰

Por lo anterior, es indispensable recuperar la dimensión democrática de la nueva gestión pública. Recuperar la dimensión democrática de la administración pública supone también aceptar que los conflictos, las luchas, los valores o los intereses que se entrecruzan en su interior no debe resolverse sólo a través de los mecanismos mercantiles, sino mediante los instrumentos políticos basados en la negociación y el consenso.⁷¹ La gestión de la administración pública debe orientarse a la configuración de un determinado modelo de sociedad, donde sus actuaciones sirvan para darle una forma determinada y, por lo tanto, incorporar una elección que no está exenta de conflictos. La administración pública configura un espacio donde surge y se resuelven conflictos, donde interactúan

⁶⁹ Metcalfe, Les. "La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación". En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, pp. 56-57.

⁷⁰ *Ibid*, p. 57.

⁷¹ Brugué, Quim. "La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 5-6, enero-agosto 1996, p. 45.

intereses contrapuestos, donde se prioriza entre valores en competencia y donde, en definitiva, se dan cita todos los elementos de un debate político.

En ese sentido, la gestión pública tiene que ser concebida entonces en su amplio sentido social, político y económico, además de ser entendida en los parámetros de la vida organizacional de las instituciones públicas. Lo que la administración pública hace o deja de hacer no sólo es producto de disposiciones jurídicas, sino también de un conjunto de adaptaciones constantes de las instituciones públicas a las condicionantes del entorno social, económico y político.⁷² Por ello, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente sucederá en la gestión pública.

En este contexto es necesario distinguir las dimensiones inseparables del management público. En primer lugar, el management como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, o lo que se denomina el “significado del management” (the meaning of management). En segundo lugar, el management como una función ideológica que sirve para crear y mantener en las organizaciones las prerrogativas de gestión (el llamado “derecho a gestionar”— the right to manage), con base en el reconocimiento de valores de racionalidad económica, a esta segunda faceta se le denomina en un juego de palabras, “la gestión del significado” (the management of meaning).⁷³

Para Echevarria y Mendoza (1999) la dimensión ideológica del management se compone de dos elementos fundamentales: en primer lugar, la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión pública (la trilogía economía, eficiencia y eficacia) y, en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o rendición de cuentas) que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales se formula todo

⁷²Motta, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*. Venezuela, CLAD, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, 19, p. 11.

⁷³Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier. *Op. cit.* p. 32. Los autores citan a Gowlen, D. y Legge, K. (1983). “The Meaning of Management and the Management of Meaning: A View From Social Anthropology”. En M.J. Earl, editor. *Perspectives on Management*. Oxford, Oxford University Press.

un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento que constituyen el contenido del management y con los que se pretende lograr la satisfacción de sus valores dominantes.

La interrelación entre ambas dimensiones permite subrayar la poca viabilidad de impulsar la introducción de técnicas de gestión sin aceptar al mismo tiempo la legitimidad de los valores y de las funciones gerenciales. En otras palabras, el management es ante todo un orden semántico completo del que no se puede extraer una parte y esperar que cobre sentido por sí sola cuando sus presupuestos institucionales y éticos no están reconocidos en el proceso político. El gran reto de la modernización administrativa radica precisamente en construir un nuevo marco de responsabilidades que reordene la interrelación entre funciones políticas y administrativas, dada la complejidad de la administración moderna.⁷⁴

La modernización administrativa se aproxima al management desde su dimensión cultural e ideológica, buscando un nuevo sistema de legitimación de conductas ligado a valores de racionalidad económica en la gestión. En esta última década, la interpretación del contenido del management como un conjunto de técnicas y modelos de comportamiento se hace indispensable de la reordenación de las responsabilidades políticas y administrativas en el seno de la administración pública.

Una reflexión final es que en el contexto latinoamericano se impone a la gestión pública una clara responsabilidad y compromiso con la agenda más amplia para impulsar las tareas necesarias de promoción del desarrollo social y económico. Esta conexión entre el ámbito micro (la acción administrativa) y el ámbito macro (el desarrollo nacional) del universo de la gestión pública supone a su vez una serie de acciones que garanticen la continuidad del carácter democrático del sistema político en la esfera de la organización.⁷⁵

⁷⁴*Ibid.*, p. 33. “La limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal y como se ha constituido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esta lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender a la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas”.

⁷⁵Ospina Bozzi, Sonia M. *Op.cit.* p. 54.

Contrario a lo que se ha planteado, la gestión pública debe responder al interés público, el interés de todos, no a satisfacer las necesidades del cliente, que en su individualidad no puede interpretarse como una colectividad concebida por el ciudadano. Interés público y ciudadanía son dos pilares de la gestión pública contemporánea.

4.4 CRÍTICAS A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de los diversos usos de la gestión pública, existen opiniones en contrario que pueden incluirse como críticas. No obstante, que a lo largo de esta investigación se presentan en diferentes momentos, parece adecuado detenernos en la crítica expuesta por Dunleavy y Hood (1995). Representan un punto de referencia para determinar que la gestión pública es una categoría multifacética en el universo de la administración pública.

La primera posición la sustentan Dunleavy y Hood (1995) para quienes la Nueva Gestión Pública despierta una mezcla de odios y pasiones. Debido a que los elogios son suficientemente conocidos, este apartado se centra en las críticas.⁷⁶ Estas críticas se pueden clasificar en cuatro grupos: 1) las fatalistas; 2) las individualistas; 3) las jerárquicas; y 4) las igualitarias. Como se muestra en el siguiente cuadro:

⁷⁶Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher. “De la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública. Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de Diversos Países Desarrollados”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, No. 3, mayo-agosto de 1995.

Cuadro No.4.5
Críticas a la Nueva Gestión Pública

Tipo de crítica:	Alternativa:
Fatalista La Nueva Gestión Pública no puede hacer frente a los dilemas básicos de la Administración Pública.	Ninguna, sobrevalora los sistema de gestión, los hace vulnerables a los ataques fatalistas.
Individualista La Nueva Gestión Pública corre el riesgo de convertirse en un sustituto mediocre de los derechos contractuales individuales.	Más contratos reales y menos cuasicontratos, más privatización y menos corporatización.
Jerárquica La Nueva Gestión Pública puede erosionar la cohesión del sistema y situar al sector público fuera del control.	Fortalecer la capacidad de control central e incrementar las obligaciones de consulta.
Igualitaria La Nueva Gestión Pública puede fomentar la corrupción, acomodarse a los intereses personales de los altos funcionarios y debilitar las responsabilidades.	Más cesión de poder a los ciudadanos, más mecanismos anticorrupción, extender el modelo del rol empresarial, imponer un control estricto sobre los posibles fraudes en los contratos.

Fuente: Adaptación de Dunleavy, Patrick y Hood, Op. Cit. p. 107.

Aunque se reconoce que las cuatro grandes críticas a la Nueva Gestión Pública son contradictorias entre sí, se puede aprender algo de cada una de ellas. Por lo que se presentan de manera separada, para conocer sus contenidos, alcances y limitaciones.

4.4.1 Crítica fatalista

En el terreno de la reforma administrativa, la posición fatalista sostiene que los problemas básicos de la gestión en el sector público –los errores humanos, los fallos del sistema, los programas mal planeados, el fraude y la corrupción– son omnipresentes.⁷⁷

⁷⁷ *Ibid*, p. 107.

Ningún sistema de gestión pública, ya sea la Nueva Gestión Pública, la administración pública tradicional o cualquier otro sistema administrativo, puede eliminar estos problemas.

Los fatalistas son particularmente conscientes frente a la evidencia de que muy poco está cambiando bajo el manto de una nueva sigla –Nueva Gestión Pública– y del renovado esquema de control promovido, por lo que proclaman el colapso y el fracaso de un sistema bajo ese paradigma.

La crítica fatalista es indudablemente negativa, ya que pretende destruir las ambiciones de la Nueva Gestión Pública sin presentar un programa alternativo mínimamente definido. Los defensores de la Nueva Gestión Pública son más vulnerables a la crítica fatalista si exageran los beneficios previstos por la introducción del nuevo sistema de gestión pública. Pero incluso los fatalistas no ofrecen nada que sirva para sustituir a la Nueva Gestión Pública más allá de desacreditar escépticamente cualquier propaganda reformista.

4.4.2 Crítica individualista

La crítica individualista cree en la primacía de la actividad emprendedora que responde a las señales del mercado, a la que consideran el mejor método para regular el desarrollo social. Los individualistas sostienen que la Nueva Gestión Pública es una mezcla insatisfactoria entre las estructuras tradicionales de la administración pública y un sistema basado en la fuerza de los contratos y de los derechos legales de los individuos.

Los individualistas son radicalmente críticos con los aspectos gerenciales de los mercados de la Nueva Gestión Pública, así como con los acuerdos cuasi-contractuales que son plenamente vinculados en términos legales. Los individualistas rechazan las medidas

de “corporativización” que se detienen antes de la completa “privatización”, así como aquellos aspectos del sistema administrativo que reproducen el tradicional modelo.⁷⁸

Para los individualistas, la solución se halla en sustituir los cuasi-contratos por contratos jurídicos que permitan a los usuarios finales de cada servicio la capacidad suficiente para litigar en contra del contrato entre el comprador y el proveedor, en privatizar en lugar de corporatizar, en relacionar los salarios con los rendimientos, o en abandonar parte del modelo de servicio civil de carrera. En ese sentido, la crítica individualista, a diferencia de la fatalista, es capaz de generar una agenda de reforma; una agenda construida alrededor de los mercados y de los contratos.

4.4.3 Crítica jerárquica

La etiqueta jerárquica incorpora una amplia variedad de puntos de vista vinculados a la gestión centralizada, a la planificación, al profesionalismo o a la tecnocracia. La perspectiva jerárquica confía en la capacidad humana para gestionar la naturaleza, siempre y cuando esta gestión permanezca estrechamente definida y los sistemas humanos y naturales no desborden radicalmente determinados límites.

Los jerárquicos mantienen que los reformadores de la Nueva Gestión Pública deben tener mucho cuidado de no dejar los procesos de cambio sin control, lo cual dañaría irreversiblemente la dirección global de los servicios públicos. Para esta posición, la desestabilización es la mayor amenaza. Subrayan la necesidad de guiar las reformas con mucho cuidado y tiento para, prevenir el desorden y la anarquía, por ejemplo en el sistema de pago de los servicios públicos o en las normas que regulan las formas de operar de la administración pública.

⁷⁸ *Ibid*, p. 108.

A la perspectiva jerárquica le preocupa la forma en que la Nueva Gestión Pública desarrolla las habilidades de gestión y reduce el énfasis en los diseños estratégicos o en las capacidades sinópticas. La Nueva Gestión Pública –según los jerárquicos– podrían acaparar la atención de los altos responsables públicos en relación a otras herramientas de mayor significado.

Allí donde la Nueva Gestión Pública pone más precisión para satisfacer un conjunto limitado de objetivos, los jerárquicos se preocupan por reducir los posibles efectos perversos y por animar a los gestores públicos a reducir los desastres previstos a través de transformaciones en la relación costos-beneficios, o a través de negociaciones y de asesorías alternativas (Hood y Jackson, 1991). Ellos temen, que las políticas puedan derivar en fracasos parecidos a los que provocó la computarización del servicio de ambulancias de Londres en 1992.

A los jerárquicos les preocupa el riesgo a una erosión de la ética tradicional del servicio público provocada por los cambios que introduce la Nueva Gestión Pública, desmantelando el concepto de servicio civil de carrera dentro del ámbito público o rediseñando las organizaciones del sector en línea de las relaciones entre el contratista o el tomador de decisiones principal y los agentes. Con la introducción del concepto de ética de los servidores públicos quizá se quiere dar a entender, que se requiere tener un alto nivel de confianza en todo el sector público.

Las soluciones jerárquicas para tales debilidades subrayan la necesidad de mantener o de impulsar una mayor capacidad de control central sobre los servicios públicos. Aquí los argumentos de mayor poder de decisión a los gerentes públicos debe tomarse con cuidado y con los elementos necesarios de control administrativo y político.

4.4.4 Crítica igualitaria

Con relación a la Nueva Gestión Pública, la crítica igualitaria sostiene que las reformas de amplio alcance mercantilizador incrementan el riesgo de corrupción en el sector público. En ausencia de presiones contrarias, la Nueva Gestión Pública puede reflejar los intereses personales de los altos cargos en detrimento de los usuarios de los servicios y del interés público. El riesgo de la Nueva Gestión Pública es convertir al gobierno en algo menos comprensible, menos responsable y menos accesible para los ciudadanos; aunque proclame intenciones y objetivos radicalmente contrarios.⁷⁹

El riesgo de aumentar la corrupción, la malversación y la parcialidad es constante en las críticas igualitarias a la Nueva Gestión Pública. Los igualitarios consideran que estos abusos son más fáciles de llevar a cabo en un modelo de responsabilidad descentralizada como el propuesto por la Nueva Gestión Pública, así como en la extensión de áreas cubiertas por doctrinas de la confidencialidad comercial o de la privacidad de los contratos. El temor es que la creciente interrelación entre los sectores público y privado pueda incrementar los motivos y las oportunidades para la corrupción.

A los igualitarios también les preocupa que los altos cargos caracterizados por su vocación de dar forma a las organizaciones consideren que les puede interesar presionar excesivamente en la dirección de estrictos cortes presupuestarios, subcontrataciones o procesos corporativizadores (Dunleavy, 1990). Consecuentemente, los igualitarios señalan el riesgo de una venta o una privatización inadecuada (reductora del bienestar) del sector público, simplemente porque los posibles cambios crean oportunidades para rediseñar las organizaciones públicas hacia formatos que se adaptan a los intereses personales de los altos cargos de la administración pública.

También a los igualitarios les preocupa el efecto que la fragmentación del gobierno en los niveles central y local pueda tener sobre las políticas públicas, sustituyendo las

⁷⁹ *Ibid*, p. 109.

autoridades con objetivos múltiples y con capacidades para afrontar problemas complejos, desde los propios recursos internos o desde alternativas estratégicas, por pequeños órganos dedicados a un único asunto. La fragmentación crea unidades con objetivos estrechamente delimitados o, a menudo, dedicados a la oferta de un único producto situación contraria en el sector público.

Esta situación multiplica las relaciones inter-organizativas y puede generar problemas adicionales, como la pérdida de responsabilidad que provoca el paso de los servicios controlados públicamente a las relaciones contractuales; el déficit de coordinación que acusan los servicios públicos al pasar de ser coordinados políticamente a convertirse en una administración pública “sin dirección”, controlada por gestores públicos o usuarios; la insuficiente capacidad de respuesta política que conduce a la sustitución de la burocracia, que puede ser utilizada como herramienta de cambio social por los imperativos de la competencia; y el riesgo creciente de que los servicios públicos fracasen como resultado del tránsito desde unas organizaciones grandes, con disponibilidad de recursos estratégicos y con capacidad para afrontar los problemas de personal a otras organizaciones relativamente más simples, con recursos escasos y fuertemente vulnerables frente a posibles debilidades de liderazgo.

Dunleavy y Hood (1995), concluyen que es poco probable que no se pueda establecer un consenso acerca de cuál de las críticas referidas tiene mayor relevancia. Quizá lo que se puede decir es que estas son las principales críticas y ataques a la Nueva Gestión Pública. Aunque estas opiniones deberán ser superadas por este paradigma para reorientar sus cambios dentro de la gestión pública y modificar sus líneas de investigación, si desean considerarse una orientación con rumbo y futuro dentro del objeto de estudio de la administración pública.

Por su parte, Pollitt (1993) señala cuatro críticas a lo que considera un desarrollo excesivamente neotaylorismo de la Nueva Gestión Pública: críticas a su coherencia, a

su realismo y a sus valores.⁸⁰ En primer lugar, detecta tensiones y contradicciones que dificultan la coherencia interna del modelo, tales como la motivación de los empleados públicos, la participación democrática, o los procesos simultáneos de delegación-control.⁸¹

En segundo lugar, Pollitt califica los postulados neotayloristas como poco realistas, pues considera que asumen la posibilidad de trasladar la gestión privada al ámbito público sin darse cuenta de las especificidades de éste último. En tercer lugar, nos recuerda que el programa neotaylorista no es un mero ejercicio de ingeniería técnica, sino que articula un elenco de intereses determinados. La lista de beneficiarios de la Nueva Gestión Pública es muy ilustrativa: empresas auditorias, escuelas de negocios, empresas interesadas en la subcontratación de servicios públicos, políticos neoliberales, entre otros. Finalmente, este autor también señala la dimensión valorativa del neotaylorismo. Su compromiso con la economía y la eficiencia (siendo la eficacia una especie de hermano pobre) deja de lado otros valores como la igualdad, la justicia, la representación, la legitimidad o la participación. Se trata de una firme apuesta por el individualismo.

Desde otro punto de vista, Jarquín y Losada (1999) afirman que existe un alto riesgo en el uso de las técnicas de management de manera aislada, sin considerar su componente metatécnico, es decir, sin que se creen simultáneamente los mecanismos que favorezcan una nueva cultura de responsabilidad, o sin contemplar el componente político en la reforma de la gestión pública. El mejoramiento de la capacidad de gestión de un organismo público debe ir acompañado con la creación y/o fortalecimiento de los contrapesos de poder y de un sistema de garantías que permita asegurar que la institución trabaja dentro de un marco socialmente deseable. A su vez, será necesario redistribuir el poder en la organización y en torno a ella de manera que la coalición de poder resultante no sólo facilite los cambios sino que permita su afianzamiento.⁸²

⁸⁰ Pollitt, C. *Managerialism and the Public Services*. Londres, Blackwell Publishers, 1993. Citado por Quim Brugué.

⁸¹ Brugué, Quim. *Op. cit.* p. 54.

⁸² Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos. "Aportes de las Ciencias de Gestión (*Management*) a la Reforma del Estado". En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 3.

En este contexto es necesario ser conscientes de que la mayoría de las técnicas de gestión favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los directivos y altos funcionarios, lo que a su vez permite ganar en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, esto también puede conducir a que se traspase la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción.

Por tanto, es conveniente concebir a las técnicas de gestión pública como una oportunidad y como un riesgo.⁸³ La oportunidad consiste en dotar de contenido real a compromisos que hasta el momento poco han trascendido su carácter retórico, ya que dichas técnicas apuntan a garantizar su materialización, al tiempo que favorecen la formalidad de la acción pública. El riesgo puede estar en valerse de las contribuciones del management para crear ámbitos de discrecionalidad que no cuenten con su respectivo sistema de rendición de cuentas nuevos y más exigentes, como son los sistemas de contrapeso y salvaguarda que aseguren que las instituciones actúan dentro del marco de acción y de los objetivos que la sociedad les ha fijado y sin modificar los incentivos sociales y organizativos.

4.4.5 Crítica desde la ética y los valores

Para Bresser-Pereira (2004) si la exigencia democrática es, históricamente, un nuevo factor determinante de la acción gubernamental y perfila la reforma de la gestión pública, la exigencia moral es muy antigua.⁸⁴ La reforma de la gestión pública no debe negar el rol del control de la moralidad pública atribuido a los funcionarios públicos ni tampoco negar el sistema completo de división de poderes, o de controles o equilibrios, que se diseñó en el Estado moderno con el objeto de evitar la corrupción. Tampoco debe rechazar la necesidad de leyes y regulaciones para ayudar a garantizar la moralidad pública. Sostiene que mientras mayor es la autonomía más descentralizadas son las acciones, mayores son

⁸³ *Ibid.*, p. 4.

⁸⁴ Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. "La Restricción Económica y la Democracia". *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004, p. 36.

los controles a posteriori, más eficientes son los servicios públicos, pero como contraparte, mayor es el riesgo de corrupción y de orientación al clientalismo.

La llamada Nueva Gestión Pública es algo más que un conjunto de técnicas de gestión más o menos importadas de la empresa privada y mejor o peor aplicadas a la administración pública. Lo anterior, se pone de manifiesto en el hecho de que muchas de sus críticas se han centrado, precisamente, en los valores que supuestamente la sustentan y que, también supone podría atentar contra los viejos y buenos valores del paradigma burocrático.⁸⁵

En primer lugar, la idea de que es necesario un cambio cultural para consolidar un nuevo estilo en la gestión pública, ha alarmado a los defensores del modelo clásico de la administración pública por considerar que los ideales a los que prestaba sus servicios pueden verse sustituidos por principios más cercanos al libre mercado y la competencia, los cuales son identificables con prácticas poco éticas y, desde luego ajenas a las ideas de justicia social o igualdad de oportunidades.

En segundo lugar, existen autores que rechazan lo que denominan la ética de situación, es decir, aquella ética que busca patrones morales de comportamiento en armonía con las medidas impuestas por la Nueva Gestión Pública, sin poner en discusión dichas medidas de reforma que se consideran como un hecho no discutible. Frederickson (1999) niega la compatibilidad entre la ética y algunas de estas medidas y entiende que los principios que regulan la conducta de las burocracias públicas son, por definición, más éticos que los de las empresas y los individuos que actúan ateniéndose a las reglas del mercado.⁸⁶

En tercer lugar, incluso aquellos que defienden a la Nueva Gestión Pública como una verdadera y necesaria redefinición de las relaciones entre el sector público y

⁸⁵Román Masedo, Laura. "La Cultura Organizativa y la Ética Pública". En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 230-232.

⁸⁶*Ibid*, p. 231. Citado por Laura Román Masedo.

la sociedad, se preguntan si lo mejor del viejo modelo –profesionalismo, imparcialidad, altos niveles éticos y ausencia de corrupción– puede mantenerse en el nuevo modelo de management público.

Por último, en una postura más conciliadora se ha puesto el énfasis en la necesidad de combinar lo mejor del paradigma burocrático con las ventajas de la Nueva Gestión Pública, insistiendo en que no se trata de desmontar la administración pública, cuando de acomodar algunos de sus valores a un modelo de gestión pública más eficaz presidido por una cultura de servicio más que por una cultura de procedimiento. Algunos autores han refutado estos argumentos concluyendo que no se ha logrado demostrar en qué términos la Nueva Gestión Pública cuestiona los valores del paradigma burocrático que todavía continúan vigentes y pueden servirnos para guiar la actuación administrativa.⁸⁷

En suma, la “nueva ética pública” no puede ser, muy distinta de la “vieja ética pública”. Lo que sí debe incorporarse a esta última es una serie de valores que precisamente, no pueden olvidar entre sus objetivos básicos el de garantizar el interés público y mejorar la calidad de los servicios que presta la administración pública.

4.5 PATOLOGÍAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La reforma del Estado y la modernización de la gestión pública son temas indispensables en agenda de la transformación mundial. En este proceso la operación de las políticas públicas se hace efectiva mediante la gestión de los recursos materiales e inmateriales del sector público en la dirección determinada por las políticas públicas.⁸⁸

⁸⁷ *Ibid.*, p. 232. Esta autora señala que debe partirse de dos piedras angulares de la NGP: 1) una administración pública orientada a la consecución de objetivos y 2) una redefinición del tipo de responsabilidad del funcionario público y de su papel como garante del interés público. A partir de estos principios se ha puesto de manifiesto los principios del modelo tradicional de la administración burocrática.

⁸⁸ Lahera, Eugenio (editor). *Cómo Mejorar la Gestión Pública*. Chile, CIEPLAN, FLACSO, Foro 90, 1993, p. 10.

Si se analiza la participación del sector público en la estrategia de desarrollo desde el punto de vista de sus resultados la gestión es, por lo tanto, el eslabón principal de la cadena. Dicha gestión es la que concreta los cursos de acción elegidos y los resultados dependerán de su eficiencia y de su eficacia.⁸⁹

La gestión pública incluye el conjunto de procedimientos y acciones de los que depende críticamente la aplicación exitosa de las más variadas políticas públicas. Sin embargo, resulta paradójico que el tema de la gestión pública en América Latina no tenga la atención necesaria que requiere dentro del debate público, como si la gestión pública fuese un supuesto dado, que no fuera necesario discutir.

Existen ciertas patologías en torno a la Nueva Gestión Pública que pueden tener efectos negativos en la sociedad. En primer lugar, una patología se debe a que pueden haber políticas públicas que no se realicen o que se cumplan parcialmente por debilidades de la gestión pública. También puede haber capacidad ociosa de gestión, e incluso redundante y no justificada.

Una segunda patología, es concentrarse exclusivamente en el tema de los recursos (materiales, técnicos, informáticos, humanos y financieros) destinados a llevar a la práctica las políticas públicas, dejando a un lado la gestión pública. Si la gestión es inadecuada, por su calidad o por su orientación, aunque se cuente con los recursos necesarios e indispensables los resultados serán igualmente limitados.

Una tercera forma inapropiada de considerar el tema de la gestión pública es pensar que a cada conjunto de políticas –o incluso a cada política– corresponde un tipo de gestión especial, ad hoc. Lejos de que así suceda, la gestión es un tema transversal, cuya eficiencia y eficacia dependen de su consistencia. Sin duda existen especificaciones por sector, pero incluso éstas deben gestionarse conforme a principios generales. No existe una gestión pública para cada política, más bien se trata de una gestión pública general aplicable para cada caso.

⁸⁹ *Ibidem.*

Para Alvarez (1996), existen por lo menos tres “patologías” de la Nueva Gestión Pública en el ámbito latinoamericano: 1) descoordinación dentro de los procesos de elaboración, entre formuladores y eventuales ejecutores de la política pública; 2) descoordinación entre el proceso de formulación y el proceso de implementación, entendido este último como la programación de la ejecución; y 3) la acumulación de disposiciones y prácticas administrativas que no responden a políticas públicas que se hayan formulado o incluso son resabios de políticas ya desechadas, pero que subsisten como prácticas burocráticas dentro de la administración pública.⁹⁰

En suma, para Lahera (1993) la calidad de la gestión pública depende de su transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias ejecutoras o evaluadoras, entre otros criterios. También son importantes la claridad de los objetivos y procedimientos, el nivel de capacitación de los funcionarios, la calidad de liderazgo organizacional con el que se cuente, el recuperar la ética pública y la consistencia en los principios de gestión.⁹¹

4.6 MITOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La necesidad de reformar al Estado y modernizar la gestión pública son temas recurrentes en el mundo. Pero de esta gran corriente modernizadora parece estar ausente, hasta ahora, el aparato estatal. Las críticas a la gestión pública representan mucho más que el remanente de una política neoliberal que estigmatizó al Estado y propugnó su desaparición de diversas áreas económicas en las que se reflejaba la intervención estatal. Aunque gran parte de estos ataques representan mitos ampliamente cuestionables.

Para Marcel (1993) la gestión pública se desenvuelve dentro de una red de normas institucionales y administrativas más estrictas que las que rigen a otros sectores y al propio

⁹⁰ Alvarez Madrid, José. “La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: una Referencia al Caso Chileno”. *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 6, julio de 1996, pp. 168-170.

⁹¹ Lahera, Eugenio (editor). *Op. cit.* p. 11.

mercado. El propósito fundamental de estas normas es resguardar principios esenciales de la gestión del Estado, como la transparencia de las acciones públicas, la responsabilidad política, la legitimidad, los valores éticos, el uso apropiado de los recursos públicos y el mantenimiento de la disciplina fiscal.⁹² Algunos de los mitos de la gestión pública más comunes son los siguientes:

1. El gigantismo estatal: un argumento que ha afectado a la gestión pública es el pretendido “excesivo tamaño del gobierno”, por lo que se sugiere que se reduzca, privatice y elimine cualquier aspecto de gigantismo en el aparato gubernamental. Cabe señalar que los estudios en esta materia, muestran que no existe un “tamaño ideal” del gobierno, que éste depende de las atribuciones que le son conferidas por la Constitución y que más que el tamaño, el problema debe ser planteado en relación a la capacidad de gestión pública que genere los resultados que la sociedad demanda.
2. El gobierno como negocio: otro mito muy común en la gestión pública es considerar al gobierno como un negocio, por lo que las prácticas y técnicas de la gestión privada pueden aplicarse de manera mecánica y automática al sector público. Tanto la teoría como la realidad muestran que la naturaleza del gobierno es diferente a un negocio o empresa privada, no obstante, que es factible que algunas técnicas sean comunes y puedan ser aplicables indistintamente a los dos ámbitos, pero a partir de asumir que cada una tiene sus propias diferencias e identidades.
3. La privatización como medio para incrementar la gestión pública: otro mito promovido por las tendencias actuales es que la privatización es un medio idóneo para la gestión pública, debido al argumento de que existen bienes y servicios que pueden ser prestados por los particulares –situación sujeta a discusión– por lo que la gestión pública puede concentrar sus esfuerzos a otras actividades. No obstante, que esta recomendación podría ser aceptada de manera parcial, está demostrado por diversas experiencias en otros países, que la privatización no es la solución a los problemas del sector público. Existen privatizaciones que fracasan, que trasladan un

⁹² Marcel, Mario. “Mitos y Recetas en la Reforma de la Gestión Pública”. Lahera, Eugenio (editor). *Cómo Mejorar la Gestión Pública*. Chile, CIEPLAN, FLACSO, Foro 90, 1993, p. 91.

monopolio público a un privado y además, aunado al proceso de privatización tiene que garantizarse una regulación adecuada y oportuna para vigilar y supervisar el proceso. La privatización no puede ser una solución a los problemas de la gestión pública, por el contrario, el mejorar los resultados del gobierno y su propia gestión, implica que no se necesita recurrir a la privatización.

4. La gestión privada es más eficiente que la gestión pública: este es un mito que se ha generalizado desde las teorías gerenciales y la gestión privada, sin que se pueda demostrar de manera definitiva. Debido a que los fines, los medios y la naturaleza de ambas gestiones –privada y pública– corresponden a diferentes ámbitos de acción. La gestión privada debe ser más eficiente en las empresas comerciales, mientras que en el sector público es la gestión pública la que debe combinar eficiencia con equidad social, trato igualitario en la prestación de los bienes y servicios, buscando promover y propiciar el interés público.
5. La calidad como enfoque para mejorar la gestión pública: este es un mito que en la actualidad tiene mayor significado para sus defensores. La calidad en el servicio público es una más de las alternativas para mejorar la gestión pública, por lo que no es la única estrategia para transformarla. El enfoque de calidad no es la panacea para resolver la complejidad de los asuntos públicos. Tanto la planeación estratégica y en menor medida la reingeniería de procesos, son dos herramientas prácticas que pueden implementarse para cambiar la gestión pública. En el plano teórico, las políticas públicas con su amplio bagaje teórico, conceptual y metodológico que es propicio como punto de partida para diseñar, planear y evaluar los métodos para mejorar la gestión pública.

Los mitos sobre la gestión pública persisten, debido a que ninguna de las iniciativas o reformas más comúnmente propuestas parecen ser suficientes por sí solas para impulsar un proceso efectivo de modernizaciones en este campo en los próximos años. Esto se debe, en primer lugar, a la parcialidad de las propuestas. Siendo la principal los actuales resultados de una tradición administrativa e institucional fuertemente arraigada en el sector público, y expresada en una multiplicidad de normas, instituciones y prácticas.

En realidad, no existe una iniciativa que, aisladamente, sea capaz de producir una reorientación sustancial de esa tradición. La modernización efectiva de la gestión pública requiere de un programa consistente y coordinado de reformas en diversas áreas, en torno a un conjunto relativamente reducido de objetivos e ideas-fuerza.

La segunda razón por lo que las propuestas no han sido suficientes para impulsar un proceso efectivo de modernización, es que ninguna de las políticas apunta al problema central de la gestión pública, el cual consiste en la carencia de un paradigma organizacional consistente con las necesidades de un Estado moderno y una economía en rápido desarrollo.⁹³

Como podrá inferirse, no existen soluciones simplistas que se puedan adoptar de manera aislada para mejorar la gestión pública, pero quizá un paso necesario para ofrecer alternativas de cambio es desmitificar las creencias populares a este respecto, para luego fundamentar propuestas de mayor alcance e impacto en la administración pública.

4.7 LIMITACIONES Y ALCANCES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública (New Public Management) ha tenido un desarrollo sostenido a partir de las dos últimas décadas del siglo XX. Tanto sus alcances como sus limitaciones estructurales deben ser revisadas dentro del ámbito de la administración pública para ubicar la verdadera naturaleza de este paradigma.

Para Barzelay (2001) la Nueva Gestión Pública refleja la idiosincrasia de las disciplinas particulares que la nutren y, por tanto, de sus materias de especialización. Las disciplinas que la estudian son la administración pública, la ciencia política, el manejo (management), la economía institucional y pública, el derecho administrativo y la sociología organizacional.

⁹³ *Ibid*, p. 104.

Las líneas de investigación son entre otras, la salud, la defensa, la educación, el transporte, los servicios sociales, así como el funcionamiento de las agencias centrales. Para este autor la Nueva Gestión Pública es primariamente el manejo administrativo de las políticas públicas y cada área de planeación y manejo financiero, el servicio civil y las relaciones laborales, la organización y métodos, las auditorias y la evaluación.⁹⁴

La Nueva Gestión Pública tiene implícita seis estrategias: 1) el modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma de administración pública; 2) el Estado manejador sustituye al Estado administrador; 3) el manejo público existe si hay un gran sector paraestatal; 4) los elementos estructurales de la administración pública y el manejo público son dicotómicos; 5) los manejadores forman una corporación especial de hacedores de policy; y 6) hoy en día transcurre una segunda “revolución menejerial” (Guerrero, 1999)⁹⁵.

La Nueva Gestión Pública se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado y de tal manera situarlo alrededor del concepto técnico de manejo. Manejo, no de la policy (políticas públicas) sugieren sus promotores. En realidad, este es una de sus mayores debilidades debido a que la Nueva Gestión Pública se encuentra basada en la política, pues como público todo manejo que concierne al Estado está involucrado de manera inevitable con la política. Otras debilidades de la Nueva Gestión Pública se extienden a una variedad de ámbitos,⁹⁶ como son las siguientes:

1. Involucra grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones de enfoque y la ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. El concepto de manejo es antiguo y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en los Estados Unidos.

⁹⁴Barzelay, Michael. “The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue”. London School of Economics and Political Science. www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/newpublicmanagement.html.

⁹⁵Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 144.

⁹⁶*Ibid*, pp. 153-158.

2. Establece una sutil división entre los “usuarios de los servicios” y los “consumidores de los servicios”. Estos últimos no son considerados como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Resulta irónico pensar que los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente.
3. La Nueva Gestión Pública es defectuosa porque las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando así ha ocurrido, su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se va transformando en técnicas de gestión pública.
4. Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. En cambio, los ciudadanos viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición. Por su parte, el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando demanda, su voz refleja la opinión pública, no la expresión anónima del mercado. Esta situación es desdeñada por la Nueva Gestión Pública.
5. Un defecto más es que sus promotores afirman que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, porque las técnicas del manejo privado pueden ser transferidas hacia la administración pública. Dicha superioridad de la gestión privada sobre la gestión pública, no está comprobada y la realidad muestra que los fines y los medios no son comparables en la mayoría de los casos.

Para otro autor, la Nueva Gestión Pública ha tenido una influencia en la agenda de los países en desarrollo, pero tiene un alto grado de retórica en la práctica. La Nueva Gestión Pública es solo una de los tipos de reformas que se pueden implementar en dichos países.⁹⁷ Esto se debe a que la Nueva Gestión Pública es inapropiada para los países en desarrollo debido a sus problemas de corrupción y su incapacidad administrativa de

⁹⁷ Polidano, Charles. *The New Public Management in Developing Countries*. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester, November 1999. <http://idpm.man.ac.uk>.

apego a la ley. Algunos casos en realidad son historias de fracaso donde sus políticas no pudieron llevarse a cabo. Las iniciativas de la Nueva Gestión Pública en dichos países, requieren tomar en cuenta los factores de contingencia, y en general, las características nacionales de cada país.

Las reformas a la administración pública necesitan determinar sus propias prioridades y guiarse por las necesidades de cada situación específica. Las reformas bajo la Nueva Gestión Pública –según Polidano (1999)– son mucho más que las tres “E” (economía, eficiencia y eficacia), por lo que sugiere incluir dos más: experimentación y eclecticismo. La búsqueda de soluciones a los problemas de gobierno en los países en desarrollo requieren de una visión más amplia que permita apegarse y adecuarse a las necesidades específicas y particulares de cada nación.

En esta perspectiva, coinciden Hughes y O’Neil en el sentido de que se presenta a la Nueva Gestión Pública como un fenómeno internacional, por lo que sus principales políticas pueden aplicarse a cualquier país sin importar su grado de desarrollo. Sin embargo, en los hechos los países implementan diferentes reformas a la administración pública en distintos momentos y por diferentes razones.⁹⁸

Ormond y Löffler (1999) llegan a conclusiones significativas en relación a la aplicación del New Public Management (Nueva Gestión Pública) en los países de la OCDE.⁹⁹ Primero, no existen modelos pre-establecidos. El cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, así como la posición internacional de cada país. No existe una solución única para el sector público como todo.

⁹⁸ Hughes, Owen y O’Neil, Deirdre. *The Limits of New Public Management: Reflections on the Kennett ‘Revolution’ in Victoria*. Monash University. <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/sydney/hughesoncill.html>.

⁹⁹ Ormond, Derry y Löffler, Elke. “Nueva Gerencia Pública: qué Tomar y qué Dejar”. *Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 13, febrero 1999, p. 3. Cabe señalar que en la traducción de este artículo el *New Public Management* se emplea como Nueva Gerencia Pública, aunque para esta investigación se utiliza como Nueva Gestión Pública.

Segundo, la mayoría de los elementos de la Nueva Gestión Pública no son realmente nuevos en el sentido de que numerosos países han implementando en el pasado algunos de estos elementos, con otras denominaciones. Lo que es nuevo en relación la Nueva Gestión Pública es que el concepto global ha evolucionado a partir de un movimiento orientado a la práctica, que se inició en forma independiente y aislada en varios países.

Tercero, los países que han adoptado este enfoque de manera gradual, ahora confrontan un problema de estructuras duales en el sector público: islas de reforma con orientación hacia la Nueva Gestión Pública que coexisten con organizaciones públicas gerenciales en forma tradicional. Esta situación genera tensiones en el proceso de reformas, como resultado de estructuras de incentivos en conflicto, y en algunos casos inclusive llega a poner en tela de juicio lo que ha sido logrado hasta el momento.

Cuarto, existen también importantes desafíos concernientes a la gestión de gobierno, que no necesariamente están incluidos en el debate sobre la Nueva Gestión Pública. Algunos de los cuales pueden haber sido exacerbados por dicha reforma como son: el mantenimiento de toma de decisiones efectivas del gobierno central en un contexto de devolución y globalización; gerencia de la ética en el gobierno; educación y responsabilidad cívica en la sociedad; nuevas relaciones entre el ejecutivo y el sector privado; y las nuevas relaciones cambiantes entre ejecutivo y legislativo.

Asimismo, entre los problemas asociados a la corriente neoempresarial de la Nueva Gestión Pública existen algunos que no deben de olvidarse.¹⁰⁰ Primero, existe problema al vincular el Estado Neoliberal (Estado Relacional) con el Estado de Bienestar, en el sentido de que algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas provocan efectos asimétricos sobre los ciudadanos. Segundo, en el modelo de administración neoliberal hay que tener presente que una administración pública que no “rema” puede olvidar los

¹⁰⁰Ramió Matas, Carles. *Op. cit.* pp. 82-83. Como conclusión este autor señala que hay que pasar del “que piensen e inventen ellos” (los anglosajones) a explorar nuestros propios modelos y estrategias de modernización de la administración pública. Lo afirmado por Metcalfe, pasar de la imitación a la innovación en la gestión pública.

rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave. Tercero, se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos. Cuarto, inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado.

Quinto, reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes. Los ciudadanos son los accionistas políticos y económicos de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol del cliente. Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político. Sexto, se impulsan organismos que tienen formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público. Por último, la fragmentación y las formas empresariales del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas.

En definitiva, debe mantenerse un conjunto equilibrado de valores de la gestión pública. La Nueva Gestión Pública no debería referirse sólo a la promoción de valores económicos. La tarea que tenemos por delante es la de hacer mayor énfasis en los productos y en resultados efectivos, acordes con los principios legales y políticos de la administración pública.

Para Longo y Echebarria (2001) la Nueva Gestión Pública puede considerarse en América Latina, al mismo tiempo una realidad y una ficción. Es una realidad que acredita la asunción generalizada de su mensaje sobre la necesidad de integrar la racionalidad económica en el funcionamiento del sector público y la oferta de conceptos y técnicas de gestión. Sin embargo, la idea de que la Nueva Gestión Pública es una lista de proposiciones ideales y universales sobre lo que hay que hacer con el aparato estatal para que éste se vuelva eficaz y eficiente sólo puede considerarse una mera ficción.

Los autores plantean cuatro conclusiones de la aplicación de la Nueva Gestión Pública para América Latina.¹⁰¹ La primera afecta al reconocimiento del llamado componente institucional del management, por encima del puramente técnico o instrumental. La aceptación e implementación del management conlleva la puesta en cuestión de culturas, intereses y sistemas de poder de los actores afectados dentro y fuera del sector público; esto significa aceptar la naturaleza institucional de la transformación que conlleva, y obras en consecuencia. Ha sido peor el remedio que la enfermedad.¹⁰²

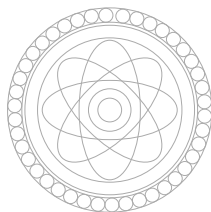
La segunda conclusión se basa en adoptar una visión de la gestión pública acorde con su verdadera naturaleza plural y fragmentada, sensible a los factores de contingencia en los que se desenvuelven las organizaciones públicas y privadas. No hay un solo management, sino muchos, parcialmente complementarios, pero también contradictorios, fruto de un conocimiento que surge de la experiencia y que, por lo tanto, es consustancialmente empírico y adaptativo.

La tercera conclusión es si queremos ser coherentes con la naturaleza del conocimiento gerencial, debe reconocerse un valor limitado. Hay cosas que el management que conocemos puede resolver, y basta buscar los conceptos y técnicas apropiadas. Sin embargo, el management podría contribuir a resolver, pero sólo si se basa en la innovación y descubrimiento de conceptos y técnicas adaptadas a los problemas que enfrenta; no basta con copiar ni descubrir mejores prácticas; existe la necesidad de una aproximación innovadora en la gestión pública. Finalmente, el éxito en la aplicación del management consiste en aceptar que muchos de los problemas que enfrenta la transformación del Estado no se pueden resolver válidamente mediante el recursos de la gerencia, sino a otras aproximaciones diferentes.

¹⁰¹ Longo, Francisco y Echevarria, Koldo. *Op. cit.* pp. 147-149.

¹⁰² Los autores hacen referencia a Metcalfe y Richards (1987) quienes hacen la distinción entre *management* como orden instrumental y el *management* como orden semántico. Lo sustantivo sería su significado instrumental del *management* como orden semántico, mientras que lo adjetivo serían las técnicas de gestión pública, sujetas a la variabilidad y contingencia de la “adhocracia fragmentada” que representa el *management*.

Recientes Orientaciones y Campos de la Nueva Gestión Pública



Bresser-Pereira (2004) señala tres proposiciones hacia donde debe dirigirse la Nueva Gestión Pública.¹ La primera proposición es que, aun cuando el Estado conserva los roles que asumió en el siglo XX en el ámbito económico y social, en un sistema capitalista crecientemente más competitivo, las exigencias tanto económicas como de eficiencia, requieren una reforma en la administración pública que permita su evolución hacia una verdadera gestión pública, en la cual los funcionarios estatales y las agencias que manejan logren desenvolverse de un modo más autónomo en lo administrativo y de una manera más responsable en lo político.

Una nueva forma de gestión pública está surgiendo; los funcionarios públicos se están renovando a sí mismos y están asumiendo su propia responsabilidad política, terminando así como la ficción burocrática de que ellos forman parte de un organismo neutral que obedece a los políticos elegidos.²

CAPÍTULO CINCO

¹Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. "La Restricción Económica y la Democracia". *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004, pp. 13-15.

²*Ibid*, p. 14.

La segunda proposición, es que tras la restricción o exigencia de naturaleza económica existe una de naturaleza democrática –por el hecho de que las principales decisiones son tomadas políticamente– y que si bien se dará un permanente intercambio entre ambos tipos de restricción, la democrática será la que tendrá prioridad sobre la económica. La tercera proposición, es que detrás de la restricción económica y democrática existe una de naturaleza moral; no se trata de una exigencia nueva, pero adquiere un carácter estratégico en la moderna democracia. En los regímenes autoritarios en los que se reformó la administración pública de corte burocrático se produce una contradicción intrínseca. Al mismo tiempo que se les asigna a los burócratas un rol estratégico moral, no se les da la autonomía suficiente para defender los derechos republicanos. La capacidad que tengan los funcionarios estatales para defender el patrimonio contra el peligro de su apropiación por los intereses privados se incrementará sólo en la medida en que aumente su autonomía de decisión.

En este capítulo se describen y estudian algunas características fundamentales de la gestión pública (dimensión democrática, política, económica, innovación, legitimidad y el papel del factor humano) que algunos autores en sus estudios han dejado fuera del análisis del tema. Aspectos relevantes que deben ser tomados en cuenta por los países que pretenden realizar reformas a la gestión pública. Adicionalmente, se describen los campos recientes de la Nueva Gestión Pública (ética, interinstitucional, estratégica, de calidad, relaciones externas y de conocimiento) para demostrar el grado de especialización en que se encuentra la Nueva Gestión Pública. Al final del mismo, se presentan diversos escenarios posibles de su futuro del siglo XXI, a partir de variables determinantes en el escenario del sector público.

Cabe señalar que el autor comparte la tesis que la única forma de que la gestión pública recupere su naturaleza “pública” es a partir de su “publicación” tomando como centro de origen el concepto de interés público. Por ello, se revisan los futuros alternativos de la Nueva Gestión Pública que pueden aportar mayor consistencia a su fundamentación teórica.

5.1 ORIENTACIONES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En el capítulo anterior, se ha sostenido que existe diversos “usos” del concepto de la Nueva Gestión Pública. Desde la utilización de la gestión genérica, privada, empresarial y de calidad, en el ámbito público, hasta la gestión pública como tal. En este contexto, la orientación que nos interesa describir es retomar lo “público” de la gestión pública a partir de nuevas categorías que contribuyen a ampliar su interpretación. De no hacerlo, la visión reduccionista continuaría prevaleciendo en la comprensión de la Nueva Gestión Pública.

La simplificación de la Nueva Gestión Pública implica una disminución de las diversas características y dimensiones de su naturaleza. El intento simplista de alejar la dimensión política y democrática de la gestión pública, es pretender desconocer el ámbito, entorno y cultura administrativa que determina en última instancia alcanzar los logros políticamente establecidos por el Estado. Revisemos los alcances de estas categorías para recuperar el sentido primigenio de la gestión pública.

5.1.1 Dimensión democrática de la nueva gestión pública

Quim Brugué (1996) señala que la atracción que ha ejercido la gestión empresarial, las modas privatizadoras y desreguladoras, o más genéricamente, el desprestigio del gobierno y de la cosa pública contribuyen a explicar por qué, durante la última década, la dimensión democrática de la administración pública ha aparecido únicamente en algunas eruditas notas a pie de pagina. Esta marginación no ha conseguido reducir la importancia del tema.³

La dimensión democrática de la administración pública no supone un menoscabo de algo que sí ha estado muy presente en los debates recientes sobre su modernización:

³Brugué, Quim. “La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 5-6, enero-agosto 1996, p. 45.

la mejora en la economía y la eficiencia de sus actuaciones. Supone, en cambio, recordar que la administración pública no se entiende sin sus referentes políticos y sociales. La reconoce como algo más que un instrumento técnico o brazo ejecutor. Muy al contrario, la administración pública configura un espacio donde surgen y se resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se prioriza entre valores en competencia y donde, en definitiva, se dan cita todos los elementos de un debate político.

Además, recuperar la dimensión democrática de la administración pública supone también aceptar que los conflictos, las luchas, los valores o los intereses que se entrecruzan en su interior no debe resolverse —al menos de forma exclusiva— a través de mecanismos mercantiles. La administración pública debe orientarse a la configuración de un determinado modelo de sociedad, sus actuaciones sirven para darle una forma determinada y, por lo tanto, incorpora una elección que no está exenta de conflictividad.⁴ Entonces el déficit democrático debe entenderse como la incapacidad de las administraciones públicas para articular un discurso político —un debate democrático— que sirva para resolver los conflictos que se dan en su interior, para priorizar entre los valores en competencia y, en definitiva, para permitir al conjunto social escoger lo que desea de su administración.

La Nueva Gestión Pública tiene dos dificultades esenciales. En primer lugar, carece de coherencia interna. Cuando se analizan formulaciones aparentemente coincidentes, aparecen notables diferencias de fondo que dificultan su generalización. Después de una breve exploración, todos parecen reconocer que el dinosaurio de la Administración Pública Progresiva se ha extinguido, pero a la hora de definir el nuevo dinosaurio en la Nueva Gestión Pública, parece que cada autor ha dado con un animal diferente.

La segunda dificultad radica en que la dimensión democrática ha quedado marginada de la mayor parte de las discusiones de la Nueva Gestión Pública. Se detecta una clara obsesión por mejorar la eficiencia de las actuaciones burocráticas a partir de

⁴ *Ibidem.*

la noción de cliente, mientras que su democratización se da por supuesta o se olvida completamente a partir de la idea de ciudadano.

En resumen, la pauta argumental tiene que ser muy clara: si la administración pública no es un mero instrumento ejecutor sino que también es un espacio de conflicto político, entonces la gestión pública debe incorporar esta dimensión en su quehacer diario; y, por otro lado, si nos situamos en un entorno democrático, ésta incorporación no puede improvisarse sino que debe dar expresión a los valores democráticos del sistema político donde se ubica.⁵

La tesis central de Brugué es que hay dos situaciones que la Nueva Gestión Pública olvida de la dimensión democrática: 1) que la dicotomía política-administración no existe y es artificial, por lo que se trata de una ficción analítica; y 2) que su argumentación discursiva proviene de la gestión privada y por lo tanto olvidan las peculiaridades del ámbito público. Parafraseando a Metcalfe, hasta ahora la Nueva Gestión Pública se ha dedicado a imitar, lo que hace falta es empezar a innovar. La innovación debe partir de esquemas democratizadores que proporcionen mayor sustento a los ciudadanos.

En este contexto, para Cunill (2004) poner la administración pública al servicio de la ciudadanía requiere muchas reformas necesarias, una de las cuales es el perfeccionamiento de los sistemas de control, de modo que pueda evitar la privatización de las decisiones públicas.⁶ Por ello, es indudable que son imprescindibles tanto una reforma política que democratice el sistema político, como una reforma administrativa que profesionalice y flexibilice la función pública. La mejor estrategia para democratizar la administración pública es convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control.

La democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control: esta es nuestra primera tesis. La segunda es que la democracia en la administración pública es una solución válida sólo si no atenta

⁵ *Ibid.*, p. 57.

⁶ Cunill Grau, Nuria. "La Democratización de la Administración Pública. Los Mitos a Vencer". Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004, p. 84.

contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de la eficiencia.⁷

Para democratizar la administración pública –según Cunill– son necesarias dos cosas. Primero, es preciso ampliar la perspectiva que habitualmente se tiene sobre los posibles medios de control. La participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas –o representación social– es el medio por excelencia. Pero también la elección de los servicios y la coproducción pública pueden constituirse en formas de control ciudadano sobre la administración pública.

Segundo, hay que considerar que no hay posibilidades de propiciar a una significativa democratización de la administración pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad en sus decisiones. Además, que no hay verdadera democratización de la administración si en el intento resulta lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos.

5.1.2 Dimensión política de la nueva gestión pública

Ranson y Stewart (1994) promueven dentro de la Nueva Gestión Pública una redefinición mediante lo que se conoce como PSO (public service orientation).⁸ En su libro reconocen que las críticas al despilfarro, a la ineficiencia y a la ineficacia de la Administración Pública Progresista son acertadas; pero subrayan que una alternativa como la Nueva Gestión Pública debe referirse a alguna cosa más que a la disfuncionalidad interna de estas administraciones. Ellos representan las posturas más críticas dentro del mundo de los estudiosos de la gestión pública, debido a que para estos autores el discurso

⁷*Ibid*, p. 44.

⁸Ranson, S. y Stewart, J. *Management for the Public Domain*. Londres, Macmillan Press, 1994. Citado por Quim Brugué.

instrumental es secundario y, en cambio, proponen recuperar la esencia política de la Nueva Gestión Pública.

Para estos autores, la gestión pública se caracteriza por la universalidad de sus objetivos, por expresar valores de índole política, por dedicarse a reconciliar la diversidad de intereses sociales y por mediar entre los intereses particulares y el interés colectivo. De este modo, creen que cualquier propuesta para diseñar una reforma administrativa –objeto de la NGP– no puede quedar agotada en sus aspectos instrumentales, sino que debe fomentar la aparición de una nueva moral y de un nuevo orden político que responda a las necesidades de una sociedad en profunda transformación.⁹

La administración pública expresa valores, por lo que existe una diferencia entre los valores socialdemócratas que caracterizó a la Administración Pública Progresiva desde los años de 1950 y el dominio de los valores mercantiles que define las más populares corrientes de la Nueva Gestión Pública. Con la reciente aparición del modelo consumerista –concepto con el que se refiere a la Nueva Gestión Pública– los antiguos objetivos de igualdad y universalidad han dado paso a los de la triple “E” (economía, eficiencia y eficacia). La persecución de estos objetivos, además ya no se realiza desde el profesionalismo sino desde la introducción de mecanismos de mercado en la administración pública.

Por ello, existe una contradicción en ese sentido, debido a que cualquier intento de modernizar la administración pública ha de hacer frente a un dilema de difícil solución: lograr con economía eficiencia y eficacia la obtención de resultados capaces de reconciliar intereses individuales con los colectivos. Se trata de combinar la dimensión instrumental con la dimensión política. Pero esta combinación –según Quim– no se obtiene a través del mercado, ya que por definición el mercado no deja espacio para la lógica política, solo prevalece la lógica económica.

⁹Brugué, Quim. *Op. cit.* p. 55.

La opción es democratizar la Nueva Gestión Pública. Para lograrlo, en primer lugar, hay que reconocer que la gestión pública sirve para dar expresión a una gran diversidad de objetivos en competencia y que, consecuentemente, se trata de una actividad política. En segundo lugar, el carácter político de la administración pública se concreta en la recuperación de un concepto de ciudadanía que permita la expresión activa de las opiniones de los individuos, que por tanto se aparte de la pasividad que se deduce de la clientelización que propone el modelo consumerista. “Esta expresión de la ciudadanía ha de ser utilizada para generar, a través de un discurso abierto y pluralista, la legitimidad política de la administración pública”.¹⁰

Es así como se puede afirmar que la eficiencia de la gestión pública es, esencialmente, una cuestión política. La administración pública no es una rama de la economía o de la administración de negocios, es una ciencia política. La gestión pública avanzará en la medida en lo que haga la democracia.¹¹

La elección colectiva que legitima democráticamente la actuación de la administración pública ha de ser articulada a través de un discurso político. Esta elección se determinará mediante las instituciones públicas o, mejor todavía, debe partir de la votación de los ciudadanos. Se propone que la Nueva Gestión Pública reconozca y exprese su dimensión política, que sirva para articular discursos colectivos y que sea capaz de escuchar a la ciudadanía.

En este mismo orden de ideas, Garnier (2004) señala que si bien la gestión pública demanda una alta calificación técnica y un conjunto de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, con la búsqueda de una mayor capacidad de gestión pública estratégica no se trata de “despolitizar la política”, sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima de asignación o utilización de los recursos, sino más bien de “hacer bien la política”, combinando la buena técnica

¹⁰ *Ibid.*, p. 56.

¹¹ Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004, p. 8.

económica y gerencial con la consolidación de una cultura democrática y las prácticas institucionales correspondientes.¹²

Al sostener la necesidad de construir nuevas formas de gestión de las políticas públicas, o de una nueva gestión pública, no se trata de caer en una nueva moda. No se trata de afirmar, que ahora hay que proceder a contratarlo todo en el sector público, o a descentralizarlo todo. No se trata de sustituir al mercado con el Estado, ni al Estado con el mercado. Pero tampoco se trata de encontrar una especie de punto medio que venga a funcionar como la “combinación óptima” entre Estado y mercado. Más bien de lo que se trata –según Garnier– es de “hacer bien la política” para posibilitar la construcción de una nueva gestión pública.

El ideal de una “administración pública racional al servicio del interés público” es atractivo; pero no es una vara realista para evaluar el comportamiento de los gobiernos democráticos. “No se puede eliminar la política de la administración pública: ese es un proyecto con visos autoritarios. Lo único que podemos hacer es controlar las formas que dicha utilización asume y moderar su magnitud”.¹³

5.1.3 Dimensión económica de la nueva gestión pública

Un aspecto importante en los países de América Latina lo constituye la dimensión económica de la gestión pública. Para Martner (2001) el nuevo paradigma de gestión pública por resultados supone establecer reglas fiscales claras, con metas de mediano plazo y capacidad de estabilización en el corto plazo, pero también avanzar en la asignación de proporciones crecientes de gasto público de manera plurianual.¹⁴

¹²Garnier, Leonardo. “El Espacio de la Política en la Gestión Pública”. Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004, p. 134.

¹³Przeworski, Adam. “Política y Administración”. Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004, p. 212.

¹⁴Martner, Ricardo. “La Gestión Pública Orientada a la Inversión y al Crecimiento”. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 74, agosto 2001, p. 21.

Para este autor, en América Latina la mayoría de las reformas del sector público y las recientes leyes de responsabilidad fiscal han procurado eliminar o restringir el papel fundamental de regulación macroeconómica que se les atribuye tradicionalmente a las finanzas públicas. Por ello, es esencial que las reglas fiscales respeten dos principios fundamentales, como son la responsabilidad y la estabilidad. El primero ha sido, por lo general, el único objetivo de las reformas recientes de nuestros países; el segundo ha tenido un espacio bastante menor. Este último, entendido como el objetivo de mantener a un nivel alto la producción, el empleo y el bienestar social, no es incorporado explícitamente en las leyes de responsabilidad fiscal de América Latina.

Para garantizar un crecimiento económico estable y una adecuada ejecución de los planes y programas votados por la ciudadanía, la gestión pública enfrenta tres desafíos fundamentales: 1) respetar una regla macrofiscal a lo largo del ciclo presupuestal; 2) identificar la aparición de déficit estructurales; y 3) eliminar el tradicional sesgo contra la inversión.¹⁵

A medida que la estabilización macroeconómica permite visualizar un horizonte a mediano plazo, se hace cada vez más necesario el rescate de la planificación, como un instrumento fundamental en la gestión pública latinoamericana. Realizar un esfuerzo de prospectiva para incorporar anticipación y un horizonte de largo plazo en el proceso de toma de decisiones es una de las tareas decisivas de la gestión pública contemporánea.

La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto a nivel central como regional, si es diseñada a partir de ejercicios prospectivos y de planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas. La intención es lograr una gestión pública

¹⁵ *Ibid.*, p. 23. Preparar la gestión pública para el futuro supone avanzar en siete áreas bien definidas: 1) reglas macrofiscales claras; 2) presupuestación plurianual; 3) presupuesto base cero; 4) relajación de controles internos; 5) contabilidad y gestión sobre base devengado; 6) evaluación de resultados; y 7) convenios de desempeño.

flexible, descentralizada y con mayor responsabilidad y capacidad de acción de sus actores, a partir de sus necesidades y requerimientos nacionales.

En suma, los desafíos macroeconómicos que enfrenta la gestión pública son: primero, potenciar el papel catalizador del gasto público en el crecimiento de largo plazo; segundo, aminorar los efectos no deseados de la globalización y la apertura comercial, en particular, los referidos a la obligación del sector público de proteger las regiones, sectores o personas más vulnerables a estos procesos; tercero, manejar un nivel de deuda pública que permita garantizar la credibilidad del Estado como agente macroeconómico y preservar su capacidad de reacción; cuarto, buscar mecanismos para mejorar la coordinación de las políticas públicas orientadas a la estabilización macroeconómica con los restantes agentes; y quinto, disminuir el carácter cíclico de las finanzas públicas.¹⁶ La dimensión económica de la gestión pública debe tener como punto esencial el interés público de las naciones, por encima de los intereses de los organismos internacionales y globalizadores.

5.1.4 Dimensión innovativa en la nueva gestión pública

La innovación es otro elemento fundamental para publicar la gestión pública. La innovación comprende aspectos tales como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas a nivel horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. Otro punto, dentro de la innovación es la descentralización y desconcentración. Ambas políticas responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos.¹⁷ La innovación es el medio

¹⁶ Martner, Ricardo. *Gestión Pública y Programación Plurianual. Desafíos y Experiencias Recientes*. CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, No. 6, Santiago de Chile, julio de 2000, p. 5.

¹⁷ Ávalos Aguilar, Roberto. "Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva". *Gestión y Estrategia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, No. 8, julio-noviembre de 1995.

para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas (Ospina, 1993).¹⁸

La investigación de las innovaciones ha ocupado la atención de gran número de científicos sociales en diversas disciplinas. Una buena parte de la bibliografía intenta explorar los motivos que se presentan para innovar. En ambientes ajenos al mercado, los medios para innovar consisten en tres elementos básicos: 1) las motivaciones de las organizaciones en el sector; 2) los modos en que los usuarios (por lo general votantes) y los financieros (por lo general legisladores) limitan la conducta de las dependencias; y 3) los mecanismos para compartir información y valores entre organizaciones en el proceso de inversión e imitación.¹⁹

Asimismo, algunos estudiosos han identificado, en general, cinco motivaciones para innovar en la gestión pública.²⁰ La primera motivación según Feller (1980,1981) es la que distingue entre dos motivaciones potenciales. Una de ellas incluye el grado en que una innovación aumenta la eficiencia de la producción (reducir el costo para aumentar el nivel de producción). La otra motivación contrasta en la eficiencia en el servicio. Se adapta la innovación sin reducción de costo, pero se mejoran o intensifican los servicios y potencialmente se incrementan. Este autor afirma que los burócratas prefieren las innovaciones que aumenten el servicio: éstas también aumentan los presupuestos de la dependencia, lo que se extiende los usuarios a los que atienden y oscurece los costos de producción, al mismo tiempo que alteran las mezclas de insumos y los servicios prestados.

Una segunda motivación se refiere a que algunas innovaciones incluyen intercambios entre los intereses de los ciudadanos y el control burocrático. Al respecto

¹⁸ Ospina Bozzi, Sonia. "Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública". *Gestión Pública y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. II, No. 1, enero-junio 1993.

¹⁹ Perry, James L., Kraemer, Kenneth, Dunkle, Debora y Leslie King, John. "Motivaciones para Innovar en las Organizaciones Públicas". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 394.

²⁰ *Ibid*, pp. 394-396.

se identifican dos modelos para la adopción de sistemas de computadoras. Según el modelo racionalista, la tecnología computacional sirve a los ciudadanos ofreciéndoles más servicios en forma más equitativa. De acuerdo con el modelo de la política de refuerzo, las computadoras son instrumentos para los intereses más poderosos. Por ello, otra dimensión de la motivación para innovar es la toma de decisiones y el control. En ese sentido, la adopción de tecnologías no es impulsada básicamente por consideraciones de eficiencia, sino que sugieren que la eficiencia en el servicio resulta menos importante que el reforzamiento de las disposiciones de poder existentes.

Una tercera motivación es que se afirma que el control es la motivación básica de la innovación. Así, el crecimiento se debe más a la atención de los administradores hacia las preocupaciones inmediatas que a cualquier maximización de la utilidad. Una cuarta motivación para innovar es la que identifica Mohr (1969) en el sentido de que las organizaciones públicas realizan innovaciones para buscar el status profesional. Este autor descubre que en las organizaciones de salud, los grandes departamentos deciden adoptar un gran número de programas, en lugar de disminuirlos. Esta situación se debe a una innovación motivada por el prestigio y el status profesional de parte del funcionario y de otros miembros de los departamentos de salud.

Una quinta motivación para innovar, puede residir en la novedad de un proceso o producto: es el simbolismo de la innovación. Los funcionarios pueden favorecer un nuevo producto o proceso simplemente porque es nuevo y representa un modo alternativo de hacer las cosas. Una innovación puede atraer la preferencia por la modernidad de las cosas o el cambio por el cambio mismo.

Metcalfe (1999) afirma que en los próximos años, la gestión pública tendrá que elaborar nuevos conceptos y modelos de gobierno que modifiquen los procesos de formulación de políticas, renueve los criterios utilizados para juzgar la eficacia de las políticas y transformen los patrones y procesos de responsabilidad pública, además de desplegar técnicas de gestión más conocidas.

La gestión pública debe reconocerse como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y la práctica de la gestión. Los gobiernos, causal o deliberadamente, tienen problemas de gestión mucho más difíciles de los que pueda tratar de superar cualquier empresa. Si la base de la reforma de la gestión pública ha sido hasta ahora la imitación de la administración de empresas, el desafío que se presenta en los años noventa es emprender el camino de la innovación desarrollando nuevos métodos de gestión que respondan a las necesidades propias del Estado.²¹

La idea central es que se está a punto de agotar la aplicación de las prácticas de la administración de empresas en el sector estatal, por que se tiene que pasar de la imitación a la innovación en la gestión pública para desarrollar conceptos, métodos y herramientas propias del sector público. “Los problemas con que tropieza el Estado son tales que éste se convertirá en el vivero de la innovación en el terreno de la gestión. Pero para poder pasar de la imitación a la innovación, la gestión pública necesita nuevos cimientos teóricos”.²²

Por lo tanto, para Metcalfe la diferencia entre imitación e innovación de la gestión pública es más clara. La imitación de la reforma de la gestión en el Estado consiste en adoptar y adaptar ideas de gestión utilizadas en las empresas y otros contextos para mejorar las capacidades microinstitucionales. Mientras que en la labor de innovación de la gestión pública en cuanto macroproceso consiste en desarrollar capacidades macroorganizativas nuevas y muy específicas para abordar el cambio estructural en el plano interinstitucional. Las capacidades de macrogestión necesarias para orientar la reorganización en gran escala y las grandes reformas no tienen equivalentes en las empresas o negocios comerciales.

En cuanto macroproceso, la gestión pública requiere un proceso de gestión interinstitucional en el que las distintas organizaciones e intereses implicados en un sistema de política pública compartan la responsabilidad de orientar el cambio estructural, al mismo tiempo que conservan su autonomía en la gestión del cambio incremental. La

²¹Metcalfe, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 48.

²²*Ibid*, p. 66.

innovación de la gestión pública debe considerarse a partir de nuevos esquemas que surjan del sector público; las técnicas y métodos de la gestión privada ya se han agotado.

5.1.5 Dimensión de legitimidad en la nueva gestión pública

La cuestión de la legitimidad es uno de los problemas de investigación clásica de la Ciencia Política y la Administración Pública. Aunque en la actualidad la legitimidad es un tema central de la administración pública, por la falta de credibilidad de la ciudadanía en la capacidad de atención a sus demandas y necesidades.²³ Así, si hacemos de la burocracia el concepto central de la teoría, la cuestión principal será cómo justificar la dominación ejercida por los políticos sobre los burócratas y la ejercida por unos y otros sobre los ciudadanos.²⁴ Para Bañón y Carrillo (1997) es necesario que:

1. La administración pública necesita legitimarse: cualquier organización necesita justificarse y la administración pública no es la excepción a esta regla. Para ello se dispone de dos líneas argumentales: una relativa a su ubicación en el sistema de dominación que le confiere legitimidad de carácter institucional derivada de la legitimidad del sistema político; y otra referida al papel del Estado en la economía, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de outputs o rendimientos para corregir los fallos del mercado;
2. La legitimidad del sistema político depende en parte de la administración pública: la idea de separación entre política y administración hace que para que un sistema político democrático sea legítimo en la actualidad tenga que contar con una administración profesional cuyo comportamiento y estructura se ajuste a los principios de la dominación legal. Al mismo tiempo, se hace necesaria una administración pública capaz de dotar de eficacia al sistema político en el desempeño de sus funciones, ya que en caso contrario puede contribuir a la crisis de legitimidad del sistema político.

²³Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. "La Legitimidad de la Administración Pública". Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 59.

²⁴Carrillo, Ernesto y Tamayo, Manuel. "La Legitimidad de la Administración Pública: un Enfoque de Cultura Política". *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 170, vol. XLII, núm. 4, octubre-diciembre de 2002, p. 683.

3. Las necesidades de legitimidad de la administración pública se han multiplicado; ello es debido a que se han observado en el comportamiento de la administración pública que no se ajustan al modelo de dominación legal –la tensión entre burocracia y democracia– y además se ha puesto en cuestión su capacidad para generar rendimientos que corrijan los fallos del mercado.

Para Bañón y Carrillo (1997) existen dos formas de obtener legitimidad en la administración pública: 1) la legitimidad institucional, que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración pública a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho; 2) la legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados.²⁵ Así, la legitimidad institucional de la administración pública y la legitimidad de rendimientos entroncan, respectivamente, con las dimensiones de legitimidad y eficacia del sistema político.

En este contexto, se hace inevitable incorporar una referencia a los métodos de gestión pública. Para Laufer y Burlaud (1989) los métodos constituyen el principal criterio de legitimidad de la legitimidad de la administración pública actual. Con independencia de que se comparta o no esta afirmación, los métodos de gestión pública entroncan con un valor importante para el ámbito público, la idea de responsabilidad pública en el que confluyen valores como la receptividad (dar respuesta y anticiparse a las necesidades y demandas de los ciudadanos), la flexibilidad, la competencia (en el sentido de ser competente manejando los asuntos públicos), la participación, la responsabilidad y la honestidad.²⁶

Bañón y Carrillo (1997) consideran que la relación entre administración pública y legitimidad, puede resumirse con las siguientes proposiciones:

²⁵ Metcalf, Les. *Op. cit.* p. 60.

²⁶ *Ibid*, p. 63.

- La administración pública para ser legítima necesita de un sistema político legítimo. Los sistemas políticos ilegítimos no pueden contar con una administración legítima.
- No basta con que el sistema político sea legítimo para que su administración sea legítima; ésta puede experimentar pérdidas de legitimidad que de mantenerse de forma prolongada y acusada pondrían en cuestión la legitimidad del sistema político.
- Una pérdida de legitimidad institucional difícilmente puede ser compensada mediante mejoras en la legitimidad por rendimientos. Una pérdida de legitimidad por rendimientos no puede mantenerse de forma prolongada.
- La legitimidad institucional es el punto débil de la administración en los estados de bienestar de la actualidad y al mismo tiempo su dique de resistencia más sólido frente al mercado.

Puede inferirse que en la gestión pública el tema de la legitimidad es fundamental para recobrar la credibilidad y confianza de la ciudadanía y de la sociedad. En la medida que los resultados esperados por los ciudadanos se reflejen en las acciones de la administración pública, en esa misma proporción la gestión pública recobra su confianza y credibilidad pública.

5.2 CAMPOS RECIENTES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública contemporánea ha comenzado a dirigir sus preocupaciones teórico-prácticas hacia nuevos campos de estudio. Algunos en ciernes, otros con mayor desarrollo de conocimiento, pero sin lugar a dudas, deben ser considerados como parte de la gestión pública. Pueden ser, que sólo se trate de aplicar el término “gestión” a necesidades específicas y énfasis de los autores, aunque para revisar la trayectoria conceptual de la gestión pública es indispensable analizar su contenidos y alcances. Al menos, pueden identificarse seis campos: 1) gestión ética; 2) gestión estratégica; 3) gestión intergubernamental; 4) gestión de recursos humanos; 5) gestión de las relaciones externas; y 6) gestión del conocimiento.

5.2.1 Gestión ética

Uno de los más activos e importantes campos es la gestión ética. La Ética en el gobierno es un problema que ya en la antigüedad había sido propuesto. Confucio dentro de sus principios morales, consideraba que el funcionario público debía practicar diversos principios para tener un buen gobierno. Aristóteles ya había realizado un estudio de la acción voluntaria, así como de la conexión entre los principios y las acciones. Está claro que las normas morales o valores que el funcionario público ha de considerar cuando tiene que hacer una elección deben ser aquellos que se derivan del servicio público y de la ciudadanía.²⁷

Para Villoria (2000), la ética pública puede entenderse, como un hacerse colectivo. Un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano.²⁸ Por su parte, Caiden (2001) señala que nunca antes llamó tanto la atención el mundo de la ética del servicio público. Por ello destaca que:

Una de las claves para la gobernanza moderna es el desarrollo de un servicio público creíble, confiable y profesional, comandado por dirigentes públicos honestos. Nada destruye tanto la credibilidad de las instituciones públicas como la corrupción en los círculos oficiales o la mínima sospecha de que las manos de los gobernantes están sucias. La corrupción mina la confianza en la gente en sus instituciones; ensombrece profundamente las políticas y las acciones oficiales; destruye la confianza en el sistema tributario y en el pago de impuestos destinados a proyectos políticos que parecen obedecer únicamente a intereses privados y llenar los bolsillos de otras personas; (...); burla la aplicación justa de las leyes y la veracidad de los presupuestos y cuentas públicas. En resumen, la corrupción contribuye a perforar la gobernanza como hacen las termitas con la madera.²⁹

²⁷ Izquierdo, Agustín. "Ética y Administración". Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 316.

²⁸ Villoria Mendieta, Manuel. *Ética Pública y Corrupción: Cursos de Ética Administrativa*. Madrid, Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 2000, p. 19.

²⁹ Caiden, Gerald. "Tendencias Actuales en la Ética del Servicio Público". *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, p. 233.

En la actualidad, a la pregunta: ¿la ética es una moda o una necesidad? existen varias respuestas. Hay quien como Cortina (1994), considera que la ética está siempre de actualidad porque es una necesidad vital de los seres humanos, aunque periódicamente pueda desaparecer como objeto de atención. En el mismo sentido, dice Savater que allí donde aparecen seres humanos en acción siempre se hace presente también la reflexión ética. Otros como, Verdú considera que la sociedad está persiguiendo un ajuste de mayor alcance donde la revalorización de la ética animaría los sentidos del pensamiento, la acción y la convivencia.³⁰

Ubicar a la ética en el servicio público es necesario. Primero, debe pensarse a la ética pública como principalmente asociado al fenómeno de la corrupción y entonces entender que debe abordarse desde el punto de vista de los instrumentos legales empleados para controlar las actuaciones impropias de políticos y funcionarios. Segundo, se puede comprender la dimensión ética de las organizaciones públicas en relación con el cambio cultural y plantear el análisis desde el punto de vista de la adaptación del individuo al medio y su socialización, poniendo énfasis en los aspectos psicológicos de este proceso. Por último, se puede acercarse a la cuestión de la ética en la administración pública, desde una perspectiva más filosófica y referirnos al problema moral de los deberes de los individuos que actúan en la esfera pública y de los conflictos de intereses a los que esta actuación les enfrenta.³¹

Frederickson (1994) señala que la ética pertenece al mundo de la filosofía, los valores y la moral, mientras que la administración pública pertenece al de las decisiones y las acciones. Por lo que, si el gobierno ejerce poder a través de la administración pública y ésta legitima su actuación en nombre del Estado, lo que está “bien” o “mal” deja de ser

³⁰Martínez Bargueño, Manuel. “La Ética, Nuevo Objeto de la Gestión Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, No.10, septiembre-diciembre de 1997, p. 19.

³¹Román Mascedo, Laura. “La Cultura Organizativa y la Ética Pública”. En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 225.

un problema filosófico para pasar a referirse inmediatamente a nuestra vida cotidiana en tanto que destinatarios de la autoridad estatal.³²

En este orden de ideas, Bargueño (2001) sostiene que la ética participa de ambas calificaciones: es una cuestión permanente, que se puede rastrear históricamente (por ejemplo en los libros de “espejos de príncipes” o en memoriales dirigidos al buen gobierno), pero también es preciso reconocer que se trata de una cuestión de moda, impulsada por un ánimo decidido de la lucha contra la corrupción.

Una de las éticas aplicadas surgida en los últimos años es la llamada “ética de los negocios” (business ethics) o ética empresarial. Escándalos como el caso Watergate recordaron hasta qué punto la falta de credibilidad de las empresas puede resultar perjudicial para el negocio. Han surgido revistas especializadas como el *Journal of Business Ethics*, asociaciones internacionales y nacionales como la EBEN (European Business Ethics Network), que empezaron a proliferar, así como cátedras de institutos de ética económica y empresarial.³³

Entre la ética universal y las éticas aplicadas, ¿no hay nada intermedio? Cortina (1994) ha acuñado el concepto de ética cívica, como una “ética de mínimos” que rescata los elementos comunes de las distintas “éticas máximas” u ofertas propuestas de vida buena o feliz. La ética cívica, dice, es un conjunto de valores que comparten como ciudadanos los miembros de una sociedad pluralista, sean cual fueren sus concepciones de vida buena, sus proyectos de vida feliz.³⁴

Sin embargo, nos interesa explicar el papel de la ética a la gestión pública. Una de las éticas profesionales es la de aquellos profesionales que trabajan en la

³²Frederickson, H. G. “Public Ethics and New Managerialism”. *Public Administration and Management*, vol. 4, no. 12 (http://pamij.com/99_4_2.html).

³³Martínez Bargueño, Manuel. *Op. cit.* p. 20.

³⁴Según esta autora, el reto de nuestro tiempo está, en primer lugar, en ir tomando conciencia de los mínimos que ya compartimos, luego dialogar sobre ello, especialmente en el terreno educativo y, en tercer lugar, trabajar con ahínco las cuestiones de ética aplicada, entendiendo por tal la aplicación de la ética cívica a las distintas esferas de la vida social.

administración pública. Rodríguez-Arena (1995) señala que la administración pública es una organización compuesta de personas que gestionan intereses generales. La idea de servicio de los intereses generales debe presidir la actuación de cualquiera que realiza una función pública. Autoridad o funcionario público, debe hacer siempre lo que sea mejor para los intereses públicos. El personal del servicio de la administración pública lleva a cabo trabajos orientados a la satisfacción de las necesidades colectivas; de ahí que las consideraciones éticas constituyen algo consustancial con la actividad de quienes forman parte de la administración pública.³⁵

Hace apenas dos décadas, la cuestión ética aplicada a las organizaciones públicas era un tema casi inédito. En realidad, sólo a partir de 1978 cuando comienza la preocupación por la ética en la administración pública, como expresión de un movimiento convergente en el que toman parte gobiernos y opinión pública. La honestidad de los gestores públicos es la clave del desarrollo de las naciones. Pero esa honestidad es preciso reconocer que es muy difícil de generar cuando las instituciones arrastran una larga historia de ineficiencia, corrupción y desorden.³⁶

Bargueño (2001) afirma que en Estados Unidos, uno de los países claves en la Ética Pública, esta preocupación surge como respuesta a un problema del management, para obtener una mayor eficiencia y credibilidad de la función pública, muy deteriorada a partir del escándalo Watergate. Esta preocupación pública, impulsará las reformas Carter: Civil Service Reform Act, Ethics in Government Act e Inspectorate General Act, todas ellas de 1978.

En la década de 1980 se puede empezar a hablar de un boom del tema ético en la administración pública. Si en 1978 sólo se había publicado un libro sobre la materia, a partir de entonces la ética aplicada a las organizaciones públicas comienza a ser una

³⁵*Ibid.*, p. 23.

³⁶Villoria Mendieta, Manuel. "Ética Pública y Corrupción en el Inicio de un Nuevo Milenio". *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 170, vol. XLII, núm. 4, octubre-diciembre de 2002, p. 679.

cuestión central en las reuniones y conferencias internacionales y son más abundantes las investigaciones y publicaciones sobre la materia.³⁷ Rohr desarrolla una teoría en la que los valores que han de guiar las acciones del empleado público se derivan de la Constitución y de su interpretación llevada a cabo por las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, sin llegar a establecer el contenido concreto de esos valores.³⁸

En 1984, la American Society for Public Administration (ASPA) aprobó un código ético creado para elevar la práctica y los valores éticos de sus miembros. Y para finales de esa misma década, la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) incorporó una redacción en la normatividad sobre la currícula exigiendo programas de Administración Pública que mejoren los valores morales, el conocimiento y las habilidades de los estudiantes para que actuasen de forma ética y eficaz.

En la década de 1990, florecen los estudios e investigaciones aplicadas sobre la Ética y la Administración Pública. Destaca la Conferencia Internacional sobre la Ética en el Gobierno, convocada por la Oficina Americana de Ética Gubernamental y la Agencia Americana de Información, en noviembre de 1994 en Washington, en la que asistieron más de 100 participantes de 53 países de los cinco continentes.

Debe destacarse la labor de las Naciones Unidas, tanto de la Asamblea General como del Consejo Económico y Social (ECOSOC). La Asamblea General adoptó la Resolución 51/59 el 12 de diciembre de 1996, por la que aprobó un Convenio Internacional de Conducta para los titulares de los cargos públicos, así como la Resolución 51/1995 del 16 de diciembre del mismo año, donde aprobó la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones de comercio.

Por su parte, el Consejo de Organización de la OCDE adoptó en 1997 una recomendación sobre la lucha contra la corrupción en las transacciones económicas

³⁷ Rohr. *Ethics for bureaucrats*. New York, Marcel Dekker, 1978.

³⁸ Izquierdo, Agustín. *Op. cit.* p. 316.

internacionales y en 1998 aprobó un Convenio contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Otras organizaciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, dentro de sus programas de reforma y modernización del Estado, han realizado estudios y dedicado esfuerzos al tema de la corrupción.

En el ámbito iberoamericano, la Convención Internacional contra la Corrupción, aprobada en la reunión de la Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos celebrada en Caracas en marzo de 1996, que entró en vigor el 6 de marzo de 1997, así como la aprobación de un plan de acción contra la corrupción, decidida en la reunión del Foro Iberoamericano sobre el combate a la corrupción, auspiciada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y que se celebró en Santa Cruz de Bolivia, en junio de 1998.

En el ámbito europeo, tanto la Unión Europea como el Consejo de Europa han tenido un especial interés en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, el Consejo de Europa, a través del Grupo Multidisciplinario sobre Corrupción, ha aprobado un Programa de Acción de cinco años y, en la actualidad, se encuentra considerando un proyecto de convención europea contra la corrupción.

Actualmente, la preocupación por las cuestiones éticas es patente en todos los países de la OCDE. En 1996, esta organización realizó la publicación de un estudio donde se realiza un análisis comparativo en nueve países: Austria, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos.³⁹ En este informe se señala que cada país debe considerar la integración de una “infraestructura ética” que

³⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *La Ética en el Servicio Público*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

incorpora tanto elementos normativos como estructurales y los divide en categorías según la función principal que desempeña: control, guía o gestión.⁴⁰

Los funcionarios actúan en un medio ambiente nuevo y cambiante. Están sujetos al control político y a exigencias crecientes de ciudadanos, al tiempo que padecen mayores restricciones de recursos. Tienen que asumir nuevas funciones y responsabilidades como consecuencia de la delegación de funciones y la mayor discrecionalidad de gestión; la mayor comercialización del sector público; la cambiante interrelación entre los sectores públicos y privado y los cambiantes mecanismos de rendición de cuentas. En resumen, están teniendo que adoptar nuevas formas de realizar la tarea de la Administración Pública. Aunque las formas de la gestión pública han producido importantes resultados en cuanto a la eficiencia y eficacia, algunos de los ajustes pueden haber tenido efectos no buscados sobre la ética y los principios de conducta.⁴¹

En este contexto, se considera a la corrupción más que como actos individuales, como el resultado de una deficiencia de todo el sistema o como una cultura que no pone suficiente énfasis en la conducta ética. La contribución de la OCDE es que destaca la necesidad de identificar instituciones, sistemas, recursos y condiciones que los gobiernos utilizan para fomentar la integridad en el sector público, mediante elementos y funciones necesarios para crear una “infraestructura de la ética”.⁴²

Un documento que es importante destacar dentro de los países de la OCDE, relativos a la Ética Pública, sin duda alguna es el First Report of the Committee on Standards in Public Life 1995, (Primer Informe de la Comisión sobre Normas de Conducta en la vida pública), conocido como primer Informe Nolan. En este Informe se establece

⁴⁰La infraestructura ética está compuesta por: compromiso político, marco legal eficaz, mecanismos eficaces de rendición de cuentas, códigos de conducta efectivos, actitud de apoyo al servicio público, existencia de algún organismo coordinador en materia de ética y presencia de una sociedad civil activa (incluidos los medios de comunicación). Asimismo, la sinergia relativa entre los distintos componentes de la infraestructura ética dependerá de las tradiciones culturales y políticas de la Administración Pública del país, de sus enfoques globales de la gestión pública y de su historial de promoción del comportamiento ético.

⁴¹*Ibid.*, p. 22.

⁴²Bertok, Janos. “Construcción de una Infraestructura de la Ética: las experiencias Recientes de los Países de la OCDE”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, p. 335. Este artículo realiza un recuento sistemático de las principales políticas para conformar una infraestructura ética en los países de la OCDE.

una serie de valores que deben ser tomados en cuenta por la administración pública en el momento de gestionar los servicios públicos: 1) altruismo; 2) integridad; 3) objetividad; 4) responsabilidad; 5) transparencia; 6) honestidad; y 7) liderazgo (capacidad de decisión).⁴³

Por último, conviene reseñar que el 22 de abril de 1998, el Consejo de la OCDE aprobó un conjunto de principios adecuados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países miembros que adopten disposiciones encaminadas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar un comportamiento ético en el servicio público.

Un aspecto que resalta Caiden (2001), se refiere a que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público. No puede haber un sector público libre de corrupción si en realidad el sector privado tolera, e incluso premia, las prácticas corruptas. Tampoco puede existir un sector empresarial honrado si el sector público, el gobierno y el sistema político perdonan y no castigan la corrupción.⁴⁴

La corrupción provoca el empobrecimiento del Estado; priva a los pobres de muchos servicios públicos necesarios; socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno y corroe el apoyo y la respetabilidad del sector público. La corrupción tiene un efecto adverso en el crecimiento económico y también disminuye la eficacia en la que se basa la economía nacional.⁴⁵ Por lo general, se reconoce que un sistema político corrupto desalienta y enajena a la ciudadanía y provoca todo tipo de ineficiencias y distorsiones en las operaciones y servicios del gobierno. Si un considerable segmento de la población

⁴³En este Informe se sugieren tres requerimientos prácticos: 1) que cada organización cuente con un código de conducta establecido por ella misma; 2) que cada organización imparta formación inicial y continua en materia ética y 3) que haya un análisis externo (auditoría pública) que, más allá del análisis financiero, comience a velar por las normas de conducta y los asuntos relativos a la ética, incluyendo valoraciones sobre si las decisiones se han tomado correctamente.

⁴⁴Caiden, Gerald. *Op. cit.* p. 234. Señala que el mismo conjunto de normas morales y las mismas expectativas de integridad personal deben ser universales. No puede haber unas normas éticas para un grupo de personas y otras para otro, por lo menos cuando tienen que hacer negocios juntos todos los días.

⁴⁵Mohabbat Khan, Mohammad. "Problemas de la Democracia: Reforma Administrativa y Corrupción". *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, pp. 262-263.

define a los gobernantes y al gobierno como corruptos e ilegítimos, es probable que se muestre receptivo a la demagogia y al extremismo.⁴⁶

La corrupción no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y de la administración pública. Un escándalo de corrupción puede desencadenar una crisis política y gubernamental. Puede derrocar gobiernos aun en países con democracias estables. Los grupos a favor de un buen gobierno, los medios de información y la oposición política exigen que las unidades gubernamentales hagan todo lo que esté en su poder para evitar la corrupción, y consideran responsables a los altos funcionarios de cualquier corrupción que suceda bajo su vigilancia.

Una de las maneras para el combate a la corrupción es crear coaliciones entre la sociedad civil y el Estado. La apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyará sustancialmente las reformas.⁴⁷ Comprender lo anterior ha propiciado que en muchos países la sociedad civil presione a sus gobiernos para un cambio, y ha hecho que muchos gobiernos emprendan una reforma de gran alcance de las instituciones del sector público.

5.2.2 Gestión estratégica

Una segunda orientación en el campo de estudio de la gestión pública lo constituye la llamada gestión estratégica. Aunque haya poco consenso sobre la naturaleza de la gestión pública como campo de estudio, la mayoría de sus estudiosos parecen estar de acuerdo en que la gestión pública incluye la estrategia. Quienes tratan de distanciar a la gestión pública de la administración pública, señalan que la primera se interesa en

⁴⁶Jacobs, James B. y Anechiarico, Frank. "Sobre los Costos y Beneficios del Control de la Corrupción". *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, p. 324.

⁴⁷González de Asís, María. "Construcción de Coaliciones para la Lucha contra la Corrupción". *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, p. 309.

operaciones tácticas e internas, y que por ello existe la necesidad de un campo centrado en la estrategia.

Bozeman (1990) señala que la gestión pública estratégica parece dar lugar a una contradicción terminológica. Estratégica implica prestar atención a largo plazo normalmente no es más largo que el período de tiempo disponible hasta las próximas elecciones. Pero una gestión pública estratégica efectiva no es imposible, sólo extremadamente difícil.⁴⁸

La gestión estratégica supone que la dirección está guiada por cuatro principios: 1) la preocupación por el largo plazo; 2) la integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente; 3) el reconocimiento de que la gestión estratégica y la planificación no se implementan por sí mismas; y 4) una perspectiva externa que acentúa no la adaptación al medio sino la anticipación y la formación de los cambios en el medio. “La gestión pública estratégica añade un ingrediente adicional: el pensamiento estratégico tiene que estar al corriente de la práctica del poder político”.⁴⁹

Bozeman afirma que la gestión estratégica tiene tres propiedades esenciales: definir los objetivos de varios años; desarrollar los mecanismos de implementación diseñados para conseguir dichos objetivos; y suministrar suficientes recursos organizacionales como soporte para su implementación. Aunque esto parece muy fácil en teoría, pero en la práctica, especialmente en la gestión pública, hay una multitud de obstáculos.

En este contexto, para Roberts (1993) no hay acuerdo sobre una definición común, ni un enfoque único en la práctica y al estudio de la gestión estratégica. En cambio, se depende de dos enfoques generales para captar la esencia de la gestión estratégica:

⁴⁸Bozeman, Barry. “Los Fundamentos de la Gestión Pública Estratégica”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 379.

⁴⁹*Ibidem*. La gestión estratégica puede guiar el camino de la organización por medio de enlazar los múltiples objetivos políticos en una gama de opciones de implementación que, a su vez, dependen de la valoración de las posibilidades del medio.

el enfoque sinóptico y el enfoque incremental.⁵⁰ En general, el enfoque sinóptico se caracteriza por una “inclusividad integradora”. Se intenta integrar las decisiones que forman una estrategia general de la organización para asegurarse de que éstas se desarrollen conscientemente, se refuercen una a otras y se integren en un todo. El objetivo consiste en integrar las funciones, los procesos, la estructura y las decisiones internas de la organización para colocar a ésta en la mejor posición frente a su mercado y su medio.

El enfoque incremental es más analítico, racional e inclusivo. Se hacen pocos intentos por integrar conscientemente las decisiones individuales y de la organización que se afectan entre sí. La estrategia surge de una relación separada de grupos de decisiones, que son tratados individualmente y sin integración. “Las descripciones del enfoque sinóptico suelen predominar en la bibliografía sobre empresas, mientras que las descripciones del enfoque incremental suelen predominar en la bibliografía sobre las políticas y el sector público”.⁵¹

El enfoque que aborda de forma más operativa esta visión holística de la realidad es el enfoque estratégico, que se materializa en una construcción conceptual a la que se denomina pensamiento estratégico.⁵² Para Bazaga (1997) el término pensamiento en el ámbito público plantea la necesidad de abrir procesos de reflexión sobre la naturaleza de las acciones y de incluir en la agenda de las mismas orientaciones a largo plazo. Asimismo, el término estratégico aporta al concepto la relación con el entorno. De hecho no puede olvidarse que algunos autores definen la estrategia casi exclusivamente en términos de los cursos de acción que puede emprender una organización para relacionarse con su entorno.⁵³ El pensamiento estratégico más que un conjunto de herramientas de aplicación

⁵⁰Roberts, Nancy C. “Limitaciones de la Acción Estratégica en las Dependencias”. Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 216.

⁵¹*Ibidem*.

⁵²Bazaga Fernández, Isabel. “El Planteamiento Estratégico en el Ámbito Público”. Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.

⁵³*Ibid*, p. 110.

a la acción pública, es una filosofía que busca el origen y el destino de ésta en condiciones que permitan el fortalecimiento de la función social de la organización.

El pensamiento estratégico es una manera de integrar la orientación de las actuaciones con los métodos que se pueden emplear para llevarlas a cabo. En definitiva, es una forma de integración de lo “político” y lo “técnico”. Lo esencial para definir la actuación de una organización es recoger su cultura y sus valores, ponerlos en relación con las características del entorno en el que está operando, para plantear la producción de decisiones y de acciones que guíen lo que es, lo que hace y por qué lo hace (Bryson, 1988). En suma, el planteamiento estratégico es el proceso mediante el cual una organización define su futuro y los procedimientos necesarios para alcanzarlo (Goodstein, 1993). Así, la gestión estratégica puede ser definida en los siguientes términos:

Al proceso mediante el cual se transforma el pensamiento estratégico, el conocimiento, el cambio organizativo es a lo que se denomina gestión estratégica. La gestión estratégica contiene, al menos, tres diferentes vertientes (Thompson, 1990): por una parte, la estrategia en sí misma, la definición de una visión de éxito para la organización y de los distintos caminos para alcanzarla; en segundo lugar, la excelencia en la implantación de las estrategias para conseguir el cambio deseado; en tercer lugar, la innovación para asegurar que la organización está evolucionando en la dirección adecuada y que las estrategias definidas se van revisando a lo largo del proceso para asegurar su perfeccionamiento, adaptación y renovación.⁵⁴

El proceso de gestión estratégica pone el énfasis en alcanzar la visión de futuro de la organización atendiendo tanto a la formulación de estrategias que lo permitan como a los modos de implantación de las mismas, sustituyéndolos gradualmente en orden de importancia desde el inicio al final del mismo. Mientras en el comienzo se concentra el esfuerzo en la formulación, según se va avanzando en el proceso toma cada vez mayor importancia la implementación, sin olvidar que ambas conviven a lo largo del proceso,

⁵⁴ *Ibid*, p. 115.

siendo el énfasis otorgado lo único que varía. Asimismo, no pretende una ruptura traumática con el pasado, sino una evolución en los planteamientos y acciones hacia el futuro, se manifiesta como un proceso de gestión de la transacción entre la posición de la que la organización parte y la posición que pretende alcanzar.

Resulta evidente que para conseguir cambios organizativos hay que pensar en términos de implementación ya en la fase del diseño. El solo planteamiento de las estrategias, abstraídas de su posterior ejecución, no hace que éstas produzcan el cambio. Para conseguir que la implementación se pueda poner en marcha es necesario que en la formulación se ponga especial cuidado en dos aspectos: 1) la identificación de los actores críticos que operan en el entorno y en el interior de la organización; y 2) la generación de un consenso sobre la necesidad de afrontar el proceso, incluyendo a los decisores clave en el diseño de las estrategias.

El proceso de gestión estratégica debe tener como referencia las orientaciones a largo plazo, dónde se quiere y qué se quiere ser, pero no olvidar las orientaciones y acciones a largo plazo. De hecho, se deben diseñar acciones en el plano temporal que contribuyan a ambos objetivos: la presentación de resultados de impacto a corto plazo y la contribución a alcanzar la visión del futuro. En el proceso de gestión estratégica existen seis rasgos que deben tomarse en cuenta:⁵⁵

1. La gestión estratégica implica en su inicio la realización de un análisis del liderazgo organizativo, ya que el estilo de dirección influye de forma directa en el diseño y en la puesta en marcha del proceso;
2. El manejo de los recursos, especialmente la gestión de recursos humanos como instrumentos del cambio organizativo. La administración responsable es aquella que rinde cuentas y responde a las demandas de sus ciudadanos, la que incorpora el concepto de cliente desde la dimensión de ciudadano. Desde esta definición adquieren

⁵⁵*Ibid*, pp. 117-118.

importancia relevante las personas que están al servicio de las organizaciones públicas, ya que una acción sobre ellas es requisito indispensable para impulsar el cambio organizativo.

3. En el proceso de gestión estratégica, la información refuerza su calificación como recurso básico. La actuación sobre la información contribuye a reforzar dos importantes líneas de desarrollo: el apoyo a la adopción de decisiones y la alimentación del proceso de elaboración de las estrategias.
4. Un tema estratégico es una tendencia o acontecimiento de dentro o fuera de la organización que tiene una gran influencia para alcanzar el futuro deseado. Una gran parte del esfuerzo de la gestión estratégica se concentra en identificar y analizar las tendencias, para formar una agenda de temas estratégicos que facilite la anticipación a los cambios.
5. El análisis del FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) es un modo de agregación de la información, tomando como referencia la visión de éxito. En esta se toma en cuenta tanto los logros alcanzados, como los riesgos y problemas del entorno.
6. El análisis de los agentes críticos, es otro sistema de ordenación de la información, esta vez tomando como referencia a los distintos actores que afectan o pueden ser afectados por los efectos o impactos de la acción organizativa. Se trata de producir información respecto a los agentes críticos que ayude a la organización a definir pautas de acción para relacionarse con ellos.

En el estudio de caso del Departamento de Salud Mental de Ohio, donde fue aplicada la gestión estratégica los resultados fueron benéficos para esta dependencia. Modificando su misión y sus metas básicas, su mezcla de servicios, sus disposiciones de prestación de servicios, sus características de operación y sus pautas de asignación de recursos.⁵⁶ El concepto de estrategia sirve como punto de partida útil o como concepto

⁵⁶Frost-Kumpf, Lee, Wechsler, Barton, Ishiyama, Howard J. Y Backoff, Robert W. "La Acción Estratégica y el Cambio Transformacional: El Department of Mental Health de Ohio". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 195-214.

organizador para la teoría de la gestión pública y la organización pública. Las presiones dinámicas de la política y la administración pública actúan simultáneamente sobre las organizaciones públicas, forjando un contexto distintivo y un conjunto de limitaciones. Contener de manera eficaz este campo de tensión de presiones internas y externas es tarea principal y definitoria de la gestión pública.

Una gestión estratégica consiste en compromisos individuales y colectivos para hacer cambios importantes en las cualidades fundamentales de una dependencia pública y en sus relaciones con elementos claves del medio externo. El surgimiento de esta estrategia se basa en una visión explícita y compartida del futuro de la dependencia; esta visión es guiada por un conjunto de valores centrales que permite a los interesados principales y a sus partidarios, dentro o fuera de los límites formales de la organización, emprender actos comunes e interdependientes.⁵⁷

Aunque para Roberts (1993) la gestión estratégica en las dependencias públicas tiene aplicación limitada, sobre todo en los sistemas grandes y de múltiples organizaciones.⁵⁸ No obstante, identifica cuatro áreas principales en que la transferencia de la gestión estratégica basada en la organización resulta especialmente problemática: 1) la formulación de las políticas de la dependencia; 2) la adaptación de la dependencia a su medio externo; 3) la aplicación de las políticas de la dependencia; y 4) la toma de decisiones.⁵⁹

La gestión estratégica tiene como uno de sus objetivos la gestión local. Estos cambios basados en la idea de que solamente un incremento cualitativo de la idoneidad administrativa y de gestión de políticas, por parte de los funcionarios, y de incremento

⁵⁷ *Ibid*, p. 196.

⁵⁸ Roberts, Nancy C. "Limitaciones de la Acción Estratégica en las Dependencias". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 216. En este artículo estudia al Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América.

⁵⁹ "Los modelos tomados de la gestión estratégica basada en las empresas no embonan bien en las organizaciones que tienen grandes necesidades de coordinación y adaptación, y aun se tiene que crear nuevos modelos. Estamos en busca de formas nuevas de organización social (Drucker, 1988; Jelinek, Litterer y Miles, 1986)". *Ibid*, p. 237.

de la participación organizada, por parte de los ciudadanos, puede hacer frente a los problemas que hoy enfrentan las comunidades.⁶⁰ Orientar cambios en la gestión local implica que la reforma abarca instancias relativas al diseño de las políticas, la necesidad de modificaciones institucionales, el aumento de la eficiencia en el gasto y la mejora de la gestión de los recursos humanos, la generalización de instrumentos y mecanismos de gestión, así como la atención y el servicio a los ciudadanos, el perfeccionamiento del control y la evaluación de las políticas.

La orientación de la gestión estratégica es un campo de estudio que permite comprender mejor a la organización pública en su entorno y en la medida como éste puede interactuar con el exterior. Como conjunto de técnicas administrativas, la gestión estratégica contribuye a mejorar las organizaciones gubernamentales, sin tener que llegar a excesos de recorte de personal o eliminación de estructuras administrativas. En una posterior etapa, la gestión estratégica define sus acciones estratégicas para concentrarse en su puesta en diseño, implementación y evaluación.

5.2.3 Gestión intergubernamental

Una tercera orientación en el campo de la gestión pública, se dirige a la gestión intergubernamental. Una manera de abordar esta nueva orientación, es a partir de diferenciar a las relaciones intergubernamentales (RIG) y la práctica de la gestión intergubernamental (GIG). Las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la GIG hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones.⁶¹

⁶⁰Estrada, Gabriela M. "Consideraciones para la Nueva Gestión Estratégica de los Gobiernos Locales". *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Argentina, 2001 www.clad.org.ve/anales6/estrada.

⁶¹Agranoff, Robert. "Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales". Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 125.

La noción de las relaciones intergubernamentales (RIG) sigue, en su sentido básico, la definición propuesta de William Anderson (1960) a saber: un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Anderson hacía referencia al sistema federal en los Estados Unidos, donde surge este concepto en la década de 1930.⁶²

El concepto de RIG resulta más accesible a la vista de cinco rasgos distintivos, señalados por Wright (1988) para el caso de los Estados Unidos, aunque parece tener una aplicación más amplia, lo cual supone su aplicación a otros países.⁶³ En primer lugar, las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provisional) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. A este repertorio se debe añadir las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones parapúblicas (“quangos” término con el que se conocen en el Reino Unido), que actúan en las fronteras del sector público.

El segundo rasgo de la RIG es la importancia del elemento humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Wright (1988) sostiene que, en sentido estricto, no existen relaciones entre los gobiernos y que únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno.

Una tercera característica de las RIG es que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista. Wright (1988) opina que una de las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG es la de conseguir que los asuntos salgan adelante, propósito que se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos,

⁶²Anderson, William. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, University of Minneapolis Press, 1960. Citado por Robert Agranoff. Op. Cit. p. 127”.

⁶³Wright, Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica, 1997.

desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores. En el Reino Unido, Rodees (1985) ha definido a la RIG como una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza.

La cuarta característica identificada por Wright (1988) se refiere a que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Si bien no es posible saber con certeza cuántos actores gubernamentales intervienen en las decisiones de las RIG, según una estimación a la baja de los Estados Unidos, el número supera los 200,000 actores-participantes (Wright, 1988).

Por último, las RIG se caracterizan por su dimensión política. Wright (1988) define este aspecto como el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones. La dimensión política de las RIG exige el examen de las interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.⁶⁴

El concepto de RIG trasciende los enfoques constitucionales-legales, tanto acerca de las divisiones entre gobiernos como en lo referente a sus respectivas competencias y funciones. No pretende sustituir conceptos históricos, tales como el federalismo o la estructura de los sistemas unitarios, sino complementarlos a fin de tener en cuenta las nuevas realidades políticas y administrativas, fruto de la expansión de los gobiernos (Elazar, 1987).⁶⁵

⁶⁴*Ibid.*, p. 128. Hesse (1987) ha descrito en Alemania a las RIG como un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas públicas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persigue sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de las políticas públicas.

⁶⁵Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987. "Citado por Robert Agranoff. Op. cit. p.127".

La gestión cotidiana de los asuntos entre los gobiernos es un componente de las RIG que está cobrando una progresiva relevancia. La gestión intergubernamental (GIG) se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo. La función de las RIG subraya el proceso de logro de objetivos, puesto que la gestión constituye un proceso mediante el cual los empleados que intervienen encaminan sus actuaciones hacia procesos concretos. Wright (1988) atribuye tres cualidades especiales a las GIG:

1. Su enfoque se centra en la resolución de problemas, es decir, es un proceso basado en la acción que permite a los gestores de todos los niveles hacer algo constructivo.
2. Proporciona un mecanismo para entender y funcionar con el sistema tal como es, incluyendo perspectivas estratégicas que expliquen el cómo y el porqué de los cambios interjurisdiccionales, así como unas directrices sobre cómo actuar en el sistema.
3. Un énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicación. La GIG supone la intervención conjunta de las distintas partes para desarrollar soluciones conjuntas aunque reconocen la importancia de las cuestiones jurídicas y políticas, por lo que tratan de ajustarse a ellas para llegar a acuerdos. La GIG es, por tanto, un proceso complejo y sinuoso de acción conjunta que persigue articular formas de actuación conjunta en el campo de la gestión pública.

La relevancia de dichas actuaciones de gestión pública ha sido identificada en varios contextos. Existe el interés de algunos autores en las características interorganizativas de la resolución de los problemas intergubernamentales que implican incontables niveles de gobierno y de agencias privadas. Las divisiones de responsabilidades, los marcos de decisiones y los intereses divergentes conducen a la necesidad de ofrecer acciones políticas coordinadas a través de redes y organizaciones autónomas, pero a la vez, interdependientes, donde las capacidades colectivas de una serie de participantes son esenciales para resolver los problemas de forma eficaz, o donde las actuaciones de las unidades individuales han de tener presentes las consideraciones políticas más generales.

Agranoff (1997) señala que el estudio de las redes en la puesta en práctica de políticas intergubernamentales nos ha llevado a centrar más la atención en la GIG como un enfoque para resolver problemas a través de los contactos y las comunicaciones. En el Reino Unido, Rodees (1985) apunta a una serie de reglas del juego entre las que destaca el pragmatismo, el consenso, la imparcialidad, el compromiso y la territorialidad. Pero hay algo más significativo que se identifica como una serie de estrategias de gestión intergubernamental: la utilización burocrática de los recursos, la entrada de las autoridades locales en los procesos de decisión del centro, la consulta con las autoridades locales, la negociación e intercambio de recursos, la confrontación sobre la inconformidad, la búsqueda de aliados en los otros gobiernos, los incentivos financieros que se ofrecen y la creación de competencias profesionales y la simplificación profesional al dividir los problemas.⁶⁶

Wright (1984)⁶⁷ señala que la actual es una era de la GIG por tres razones principales, las cuales están ligadas al crecimiento y la complejidad de las relaciones y configuraciones intergubernamentales:

1. La creciente importancia de la conducta basada en el cálculo, por ejemplo, la necesidad de sopesar los costes y los beneficios de las subvenciones (federales), de intervenir en el juego del reparto de fondos mediante fórmulas y de evaluar el riesgo que supone el incumplimiento de las normativas frente al coste del cumplimiento;
2. El juego de la fungibilidad, o la capacidad de desviar o intercambiar los recursos recibidos para un propósito concreto a fin de conseguir otro;
3. La sobrecarga del sector público, lo que conduce a un coste excesivo, a la ineficiencia y a la sobrerregulación.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 146.

⁶⁷ Wright, Deil S. "Managing the Intergovernmental Scene: The Changing Dramas of Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management". En William B. Eddy (ed.) *Handbook of Organization Management*, New York, Marcel Dekker, 1984. Citado por Robert Agranoff.

Estas condiciones han resaltado el papel de los gestores públicos. La complejidad, interdependencia, incertidumbre y riesgo crecientes son todos factores que han fortalecido la posición de los actores con experiencia, preparación y conocimientos, son atributos que las gestores públicos deben desempeñar para ocupar las responsabilidades que le son asignadas.

Los gestores públicos, tanto los que trabajan en gobiernos locales o regionales como los empleados en el Gobierno Central, desempeñan un papel clave en la implementación de los programas intergubernamentales. Según Rosenthal (1984), la GIG es diferente porque la responsabilidad de realizar un servicio o garantizar su cumplimiento generalmente incumbe a una organización, pero su consecución corre a cargo de otras agencias.⁶⁸ El autor sugiere que existen cuatro condiciones de esta forma “indirecta de gestión”:

1. Que la responsabilidad esté compartida a través de los niveles de gobierno u organizaciones involucradas en un programa;
2. Que sea probable que las personas en las distintas agencias gubernamentales tengan opiniones diferentes respecto a aspectos importantes, como los objetivos del programa;
3. Que el programa y las relaciones entre los gestores estén en marcha;
4. Que los mecanismos o instrumentos se especifiquen para el intercambio de recursos e información a través de las fronteras organizativas formales.

Agranoff (1997) señala que han surgido una gran variedad de técnicas de GIG de dichas experiencias indirectas.⁶⁹ El campo de la gestión intergubernamental (GIG) muestra diversas interpretaciones que marcan la diferencia con una orientación distinta dentro de las relaciones intergubernamentales (RIG).

⁶⁸Rosenthal, Steven R. “New Directions in Evaluating Intergovernmental Programs”. *Public Administration Review*, No. 44, pp. 469-476.

⁶⁹Agranoff señala diez planteamientos utilizados: 1) planificación estratégica, liderazgo y visión; 2) contactos entre empleados públicos; 3) influencia de los recursos intergubernamentales y privados; 4) fomento de la capacidad; 5) exenciones, programas modelo y programación especial; 6) desregulación y flexibilidad regulatoria negociada; 7) elaboración conjunta de políticas o colaboración en el proceso de la elaboración de políticas; 8) disminución del alcance de la supervisión central; 9) cooperación horizontal y desarrollo de redes y 10) reorganización gubernamental/enfoques del grado de eficiencia.

Por lo que respecta a los modelos, existen cuatro de gestión intergubernamental.⁷⁰ Desde el modelo basado en relaciones de autoridad entre los sujetos, hasta el modelo exclusivo, donde los distintos niveles de gobierno cuentan con sus ámbitos de actuación y donde se dan pocas ocasiones para la colaboración. El tercero es el modelo interdependiente, que es el más representativo del funcionamiento de las relaciones intergubernamentales donde la función del gobierno involucra simultáneamente unidades nacionales, estatales y locales al igual que otro tipo de organizaciones no gubernamentales.

El cuarto modelo se trata de la gestión en red. En los últimos años se ha venido configurando una nueva fórmula de gestión de los asuntos públicos, que ha hecho énfasis en el contexto comunitario, basada en aspectos cualitativamente diferentes a la gestión pública tradicional en lo relativo a los actores, a las relaciones entre sector público y privado, a las relaciones entre centro y periferia, entre otros.⁷¹

El concepto de gestión intergubernamental se aleja de la idea de buscar soluciones estratégicas de carácter general ante la complejidad del sistema intergubernamental, adoptando más bien una postura modesta y limitada ante las cuestiones intergubernamentales. Se caracteriza por aspectos como son: 1) la búsqueda de la solución de problemas (problem solving); 2) la capacidad para hacer frente a las situaciones (coping capabilities); y 3) la formación de redes donde los contactos y las informaciones son mecanismos imprescindibles para la resolución de los problemas (networking).⁷²

En suma, la gestión intergubernamental constituye un proceso mediante el cual los trabajadores intervienen encaminando sus actuaciones hacia objetivos concretos, resaltando la importancia del trabajo de los empleados públicos y sus intentos de realizar los ajustes necesarios que permitan sacar adelante los programas emprendidos en distintos niveles de gobierno.

⁷⁰ Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione. “La Gestión Intergubernamental: las Relaciones Intergubernamentales en España”. En Olías de Lima, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 319-320.

⁷¹ Crespo González, Jorge. “Gestión Pública y Gestión Intergubernamental en la Unión Europea”. En Olías de Lima, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 354.

⁷² Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione. *Op. cit.* p. 323.

5.2.4 Gestión de recursos humanos

Un cuarto campo de estudio de la gestión pública es la gestión de las personas o gestión de recursos humanos. Ello se debe a la importancia central de las personas en la gestión de las organizaciones de la tercera ola, así como poner al ser humano como primer elemento a considerar. Esta tendencia se observa en teóricos de la organización (Mintzberg, 1989; Etzioni, 1989), en analistas de la cultura de las organizaciones (Peters y Waterman, 1982) y, desde luego, en estudiosos de la gestión de la calidad (Deming 1986, 1989). Las bases en que se fundamenta esta propuesta son, ante todo, funcionales, centradas en mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones. También las obras de Maslow (1954), McGregor (1960) o Argyris (1957) han influido desde criterios más humanísticos en la configuración actual del planteamiento.⁷³

El interés creciente en la gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas se debe principalmente a tres factores. En primer lugar, a la necesidad de reducir el gasto público. En segundo lugar, al aumento de la demanda y de las expectativas que se ofrecen. Y en tercer lugar, al aumento de la complejidad del sector público. El crecimiento de las organizaciones, la interdependencia sistemática y el empequeñecimiento del mundo, son las razones por las cuales las consecuencias de cualquier decisión ya no pueden considerarse como externalidades aceptables. Para cambiar la tendencia general de la sociedad deben mejorarse las capacidades de gobernar.⁷⁴

Para Cisternas (1999) junto a esta tendencia general hacia la consideración de la persona como elemento esencial de la organización, otro importante conjunto de transformaciones sociales, políticas y económicas han generado un entorno diferente al taylorista en la gestión de los recursos humanos. Esta gestión ha sido modificada por cuatro grandes corrientes de cambio: a) las corrientes políticas, que han establecido un

⁷³Yntema, Paulus. "La Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público". Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 301-302.

⁷⁴Hughes, Owen E. "La Gestión de las Relaciones Externas". Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 355.

freno a la explotación en el trabajo, especialmente con el desarrollo de los principios del Estado social y la legislación protectora; b) las corrientes tecnológicas, que han simplificado los trabajadores manuales y abierto nuevas formas de empleo; c) las corrientes sociales, con el desarrollo de las relaciones laborales; y d) el nuevo papel del empleado en la organización.

Una definición mínima de gestión de recursos humanos “incluye un amplio conjunto de decisiones y acciones que afectan la relación entre una organización y sus empleados, y pretende adecuar la actuación de los empleados a la misión y a las estrategias de la empresa o institución”.⁷⁵ Así, la gestión de personal debe ser una herramienta al servicio de la eficacia organizativa. Su principal razón de ser es ayudar a la organización pública a alcanzar su objetivos. Para ello, la gestión de recursos humanos impulsa acciones dirigidas a desarrollar la motivación y el compromiso de los empleados, a fortalecer la cultura común y a mejorar sus competencias profesionales. Algunas de las implicaciones para la gestión de recursos humanos son las siguientes:

1. Una mayor diversidad de la fuerza de trabajo;
2. Buscar el equilibrio entre la responsabilidad en el trabajo y las necesidades familiares;
3. Globalización, con la consiguiente competición en el marco de una economía mundial, frente a los requerimientos de cada país;
4. En un entorno complejo, diverso y en constante cambio, se precisa la expansión de la planificación estratégica de recursos humanos como columna vertebral de la gestión estratégica de los mismos;
5. Mayor participación y capacitación del empleado, siguiendo la tendencia de poner al empleado en el centro de las decisiones de la organización y considerarlo como

⁷⁵Cisternas, Xavier. “Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas: un Enfoque de Gestión”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, p. 291. Algunos autores señalan que toda organización que quiera sobrevivir en este entorno globalizado, competitivo y de conocimiento debe: a) invertir en capital humano; b) formar e instruir a los recién llegados al puesto o la organización; c) instruir a todos en la resolución de problemas para mejorar la calidad; d) capacitación específicamente a los directivos.

- el principal activo conlleva la tendencia a una mayor participación de éste y a una capacitación (empowerment) del mismo para tomar decisiones;
6. La naturaleza cambiante del trabajo futuro, formación y desarrollo para una fuerza de trabajo basada en el conocimiento, pero que no puede perder de vista los valores esenciales de lo público;
 7. El crecimiento de expectativas del empleado y la necesidad de equilibrar demanda y coste;
 8. El crecimiento de las expectativas de la sociedad con respecto al servicio público.

Para abundar más sobre el punto de colocar al empleado como centro de la organización, deben considerarse las implicaciones que esta tendencia tiene para la gestión de recursos humanos como son: a) la necesidad de promocionar el trabajo de equipo frente al individualismo; b) el desarrollo de grupos de trabajo semiautónomos y, en general, de nuevas formas de microestructuras organizativas; c) la búsqueda de mecanismos para premiar y reconocer a los grupos de trabajo; d) la generación y desarrollo de habilidades transversales en los empleados; e) el eficaz uso del rediseño de puestos con la consiguiente variedad de habilidades y la preocupación por el enriquecimiento de tareas y responsabilidades; f) la necesidad de permitir al empleado ver la identidad de su tarea en el marco de la organización, y el significado de la misma; g) reforzar la posibilidad de una coherente rotación en puestos de trabajo que favorezca el mantenimiento de la capacitación del empleado; h) promover la autonomía del empleado, de manera que tenga libertad para seleccionar las respuestas propias al entorno; i) favorecer los sistemas de retroalimentación, de forma que el empleado goce de la posibilidad de conocer la eficacia de su esfuerzo; k) desjerarquizar las organizaciones y aplanar las estructuras, favoreciendo la responsabilidad y el diálogo.⁷⁶ Aunque debe considerarse la diferencia entre gestión pública y privada:

Una gestión de los recursos humanos de la administración como si fueran los de una empresa privada podría colisionarse gravemente con el Estado de Derecho e

⁷⁶ *Ibid*, p. 247.

incluso con la propia democracia, que requiere siempre una administración objetiva, imparcial y garantista de los procedimientos colectivamente establecidos.⁷⁷

La gestión de personal de la administración pública necesita una profunda reconfiguración, pero sin olvidar los ineludibles lazos de las organizaciones públicas con los valores democrático-constitucionales. Y ello porque la gestión de recursos humanos en la administración pública no ha de tener como simple objetivo auxiliar en la dirección eficaz y eficiente de una gran empresa, sino algo que incluye lo anterior y lo enriquece: ha de sostener y profundizar la democracia. Sea cualquiera el nuevo modelo de gestión pública, no puede olvidarse que la administración pública debe servir con objetividad los intereses generales de la sociedad.

En el ámbito de los servicios públicos, darle importancia a las personas parece incuestionable, cualquiera que sea el enfoque utilizado. Por lo que no es de extrañar que los reformadores de la administración pública acentúen, casi sin excepción, la necesidad de revisar y potenciar las políticas y prácticas de la gestión pública de los recursos humanos.

Para mejorar la gestión de recursos humanos pueden dirigirse cuatro ejes fundamentales: 1) descentralizar la gestión de personal y cambiar el papel del departamento de recursos humanos; 2) planificar los recursos humanos en función de la estrategia; 3) flexibilizar la gestión de recursos humanos para responder a las necesidades de los servicios; y 4) desarrollar prácticas de gestión de recursos humanos para aumentar la productividad y para fortalecer el compromiso de los empleados.⁷⁸ Esto se debe a que hay que reconocer que los recursos humanos son decisivos para el éxito de cualquier organización. Las capacidades de una organización no son otras, que las propias de las personas que en ella trabajan. Se puede comprar o copiar la mejor tecnología o los sistemas de trabajo más avanzados, pero si no se cambia la forma en que las personas piensan y se comportan, no se conseguirán resultados cualitativamente diferentes.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 250.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 293.

Para Longo (1990) cabe preguntarse hasta qué punto la orientación a la flexibilidad sintetiza en realidad orientaciones plausibles de mejora en cualquiera países o entornos.⁷⁹ Parece en principio que la expresión resultaría aplicable sobre todo a contextos en los que las prácticas de personal adolecieran de una rigidez normativa y procedimental. Éste sería el caso de buena parte de los modelos profesionalizados, basados en sistema de mérito –si empleamos el léxico anglosajón– de función pública –si optamos por la terminología de Francia y España–, o de servicio civil –como se hace en Iberoamérica. Por el contrario, si habláramos de modelos que siguen la lógica del *spoils system* o botín político, como es el caso en buena parte de los países latinoamericanos, sería dudoso que las prioridades pasaran por flexibilizar. De hecho, la combinación de elementos rígidos y flexibles, en proporciones por determinar en cada caso, caracteriza a un diseño correcto de las políticas de gestión pública de los recursos humanos.

La cuestión resulta menos simple de lo que parece, por las tres siguientes razones: 1) los sistemas de botín político no excluyen la existencia de elementos de rigidez (la libre adscripción por lealtades políticas existentes en algunos países latinoamericanos); 2) también en los países dotados de un sistema de méritos es necesario desarrollar y perfeccionar los sistemas de garantías, para evitar riesgos de politización; y 3) la migración de los modelos del primer tipo a los del segundo, no tienen por que hacerse al precio de copiar elementos disfuncionales existentes en éstos últimos.

A este respecto, se afirma que existen dos visiones diferentes del mismo problema. La primera de estas visiones de la flexibilidad se basa en una percepción dominante de las personas como restricción y pone el acento en la reducción de los costes de personal. Enlaza con los discursos empresariales de la reingeniería, el *downsizing*, las competencias clave y la empresa red, orientándose a la detección y eliminación de excedentes, así como de una inspiración eficientista. La segunda visión tiende a percibir a las personas más bien como oportunidad, y pone el acento en la flexibilidad de la gestión pública de

⁷⁹ Longo Martínez, Francisco. “Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los Desafíos de la Flexibilidad”. *V Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. www.clad.org.ve.

recursos humanos como apoyo a la creación de valor por parte de las personas. Sintoniza con los discursos empresariales de calidad total, prácticas de alto rendimiento, y con las orientaciones de la modernización administrativa más basadas en la idea del servicio público, de mejora de la receptividad, o de conversión del administrado en cliente.

Por ello, se requiere orientar la gestión pública de recursos humanos a la flexibilidad lo que supone afrontar algunos desafíos trascendentes que afectan a: 1) la gestión del empleo (incorporación de personas idóneas para las tareas que deben realizarse es la primera de las exigencias); 2) la planificación y organización del trabajo (la mejora del aprovechamiento de los recursos humanos); 3) la gestión del rendimiento (el estímulo a las mejoras en el rendimiento de los empleados públicos constituye uno de los principales desafíos de la gestión pública); 4) la gestión del desarrollo y aprendizaje (la adquisición y desarrollo de capital intelectual que constituye un activo principal que debe ser gestionado); y 5) a la propia organización de recursos humanos (el principal protagonista es el directivo de línea, llamado a recibir de la organización atribuciones y responsabilidades).⁸⁰ La gestión de las personas ha cambiado radicalmente, por lo que es necesario mostrar sus implicaciones en la gestión pública.

Por lo tanto, debe destacarse el ámbito de la gestión de los recursos humanos como uno de los elementos centrales de los procesos de transformación de la gestión pública para generar mayores capacidades en las administraciones públicas, así como para desarrollar los nuevos modelos de relaciones para la prestación de servicios públicos.⁸¹

5.2.5 Gestión de las relaciones externas

Una de las diferencias clave entre la aproximación gerencial al sector público y el modelo tradicional de administración pública se encuentra en la especial atención que

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Salvador Serna, Miguel. "El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas". *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 20. junio de 2001, p. 76.

se presta a asuntos organizativos situados fuera de su control inmediato. Parte de esta preocupación externa se ha desarrollado a partir de aproximaciones estratégicas, en el análisis de amenazas y de las oportunidades que encuentra la organización en su complejo entorno. Otro aspecto, también de importancia crucial se ha centrado en la necesidad de tratar directamente con individuos y con instituciones externas, así como en la gestión de estas relaciones externas. “Tratar de controlar el entorno organizativo o, al menos, de influir tanto como sea posible sobre cualquier factor que pueda repercutir en sus misiones u objetivos, son funciones claves de la gestión. Los factores externos producen influencias muy importantes y, por tanto, cualquier gestor ha de tomarlos en consideración en el desarrollo de su tarea”.⁸²

Hughes (1994) afirma que la gestión de estos factores externos se lleva a cabo de manera diferente a como se hacía desde el modelo tradicional de administración, al menos en dos aspectos.⁸³ En primer lugar, la propia burocracia detecta la necesidad de gestionar sus relaciones externas; lo cual se diferencia del modelo tradicional, preocupado únicamente por el interior de la organización. En segundo lugar, en la elaboración de las políticas y en el proceso administrativo se otorga un papel más relevante y más positivo a los grupos de interés (el más importante de los actores externos). La relación entre burocracia y grupos de interés es ahora más estrecha, casi simbiótica, lo cual comporta un desarrollo más realista y más positivo de la gestión en el sector público, sobre todo si lo comparamos con un sistema donde los grupos eran observados como esencialmente negativos y apartados.

Uno de los principales cambios respecto del modelo tradicional de administración ha sido el reconocimiento de que los factores externos pueden y deben ser gestionados desde la propia burocracia. El mundo exterior no debe ser observado como una amenaza; una amenaza que implicaba tacañería en la información, restricción en el acceso y reticencia en los contactos. Los factores externos se han

⁸² Hughes, Owen E. “La Gestión de las Relaciones Externas”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 355.

⁸³ *Ibid*, pp. 355-356.

convertido en algo importante y, cada vez, absorben más parte del tiempo de los altos cargos de la administración.⁸⁴

En la actualidad, el personal de la administración pública presta mucha más atención a las tareas de gestión de relaciones exteriores. La coordinación ha de mejorarse a partir de una idea más clara sobre los objetivos de la organización, a través de una gestión estratégica de los procesos y destinado los recursos financieros a las áreas identificadas como prioritarias. Las actividades de coordinación también pueden ser descritas con más precisión como un proceso político. Es decir, partidarios de partes específicas de la burocracia o de políticas particulares compiten por recursos utilizando los instrumentos políticos normales, y no el proceso jerárquico tradicional.

En segundo lugar, el trato con organizaciones independientes también tiene que observarse como una actividad fundamentalmente política, como un proceso político en el cual se ven involucrados tanto los funcionarios como los políticos. Lo que define al buen gestor de las relaciones con organizaciones externas y con otros niveles gubernamentales es su capacidad para establecer relaciones políticas externas. Empresas privadas, grupos de interés y diferentes niveles gubernamentales, están involucrados en un juego político donde la política burocrática es un arte sutil como la política de partidos. Un buen gestor público ha de ser un buen jugador en este contexto.

En tercer lugar, los gestores públicos han de tratar personalmente con la prensa y con el público. Actualmente, estas relaciones se consideran una parte vital de las funciones gerenciales. Las agencias públicas necesitan de la prensa y un buen gestor público ha de ser capaz de vincularse a esta. Resulta evidente que estos gestores públicos tratan de controlar las relaciones externas sesgando en su favor cualquier asunto, y para ello utilizan oficinas de prensa, maquinarias publicitarias e, incluso, sondeos de opinión más o menos manipulados.

⁸⁴ *Ibid*, p. 360.

Hughes afirma que debe atenderse las relaciones externas las cuales han sido una de las mayores transformaciones de la gestión en el sector público. Mirar el exterior y gestionar la interacción con fuerzas externas es una de las principales variables respecto del modelo tradicional de administración. Se critica a la gestión pública por estar orientada a los resultados económicos. Pero también se afirma que el gestor público está lejos de la limitación, ya que se encuentra involucrado en el proceso político. El modelo tradicional de administración pública intentaba evitar la política, lo cual fue una de las razones de su fracaso. El nuevo modelo acepta la política, pero la usa productivamente.⁸⁵

5.2.6 Gestión del conocimiento

Por último, una de las orientaciones más importantes en la gestión pública, es la gestión del conocimiento. Este concepto se encuentra ligado a la teoría del capital intelectual y a la utilización de la Tecnologías Informáticas (TI). En una perspectiva más amplia, dentro del Estado se encuentran las empresas, las familias de los empleados y los empleados como sujetos, de manera que la incorporación de conocimientos debe ser una función del gobierno que debe comenzar en los inicios con los sujetos. Son ellos los que trasladan esta cultura de aprendizaje permanente en su entorno y son las empresas, entre otras las que capitalizan los conocimientos que depositan los empleados para crecer y desarrollar el país.⁸⁶

La gestión del conocimiento no es un concepto de moda,⁸⁷ sino que encierra una

⁸⁵ *Ibid*, p. 375. Hughes concluye: “La nueva gestión pública es criticada, de forma un tanto *naïve*, por ser más inflexible y más rígida que la del modelo tradicional de administración. De hecho, se trata de una gestión mucho más flexible, donde la forma de operar del gestor es particularmente importante. Los gestores públicos disponen de una serie de armas políticas: pueden optar por persuadir a los grupos de interés para que los apoyen, o pueden dirigirse directamente a la arena política. En resumen, el juego que se desarrolla es, en un sentido amplio de la expresión, político”.

⁸⁶ Belly, Pablo. “El Estado como Generador de Conocimientos”. Belly Knowledge Management. 2001. www.gestiondelconocimiento.com.

⁸⁷ Otras definiciones son: “Gestión del Conocimiento es el proceso de administrar continuamente conocimiento de todo tipo para satisfacer necesidades presentes y futuras, para identificar y explorar recursos de conocimiento tanto existentes como adquiridos y para desarrollar nuevas oportunidades”. Ann Macintosh propone: “La Gestión del Conocimiento envuelve la identificación y análisis del conocimiento tanto disponible como el requerido, la planeación y control de acciones para desarrollar activos de conocimiento con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales”. Benki von Roth, Andrea. “Gestión del Conocimiento y la Competitividad”. Mastermind Global Information, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.

amalgama de estrategias que provienen básicamente de la experiencia con la gestión empresarial, la psicología, los recursos humanos, y el conocimiento que se ha de tener sobre cada uno de los componentes de una organización: sus trabajadores, sus clientes y sus proveedores.⁸⁸

La gestión del conocimiento es el proceso mediante el cual adquirimos, generamos, almacenamos, compartimos y utilizamos conocimiento, información, ideas y experiencias para mejorar la calidad en el cumplimiento y desarrollo de la misión de la organización.

Gestión del conocimiento para evitar perderlo, para aprender de él, para mejorar la toma de decisiones, como riqueza de crecimiento personal y también organizacional, capitalizando el potencial de los recursos humanos, empoderando a los sujetos con los que estamos trabajando y mejorando la calidad en nuestro trabajo. En definitiva, gestionar bien para crecer todos. Compartir para aprender. Aprender y, nuevamente compartir; compartir para volver de nuevo a aprender y alimentar, una y otra vez, la espiral interminable del conocimiento.⁸⁹

Udaondo (2000) considera que en castellano, debe entenderse por Gestión del Conocimiento la suma de los dos conceptos (Knowledge Management) que es la capacidad que tiene la organización para administrar el acervo de conocimientos del que actualmente dispone.⁹⁰ Este concepto es complementario al de Learning Organization (la organización que aprende, también traducido como “organización inteligente”) que se refiere a la capacidad que tiene la empresa de aprender, es decir, de generar nuevos conocimientos. La gestión del conocimiento como el esfuerzo de una organización por conseguir, organizar, distribuir y compartir los conocimientos entre todos los empleados.

En realidad, recientemente se ha descubierto que en las organizaciones el primero y principal de los activos disponibles, es el capital intelectual que poseen las personas que las constituyen. Por ejemplo, en la antigüedad el único activo era la tierra, después

⁸⁸ Flores Viver, Jesús. “Gestión del Conocimiento: ¿Nueva Estrategia Empresarial o Simple Concepto de Moda”. Nakua Technologies, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.

⁸⁹ Gradillas Reverté, María. “Propuesta para la Formulación de una Estrategia de Gestión del Conocimiento”. Ayuda en Acción, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.

⁹⁰ Udaondo Durán, Miguel. “La Gestión del Conocimiento”. Airtel Movil, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.

en las industrias los activos eran las máquinas, en la actualidad el principal activo de las organizaciones (públicas o privadas) son las personas.

El capital intelectual⁹¹ en una empresa se encuentra compuesto por cuatro componentes: 1) los activos del mercado (marca, clientes, distribución, etc.); 2) los activos de propiedad intelectual (productos del “know how” propiedad de la empresa); 3) los activos de infraestructura, centrados en el individuo (lo que la gente sabe hacer); y 4) los activos centrados en la gestión y cultura corporativa (lo que nuestra organización y la forma de hacer las cosas es capaz de generar de cara al futuro).⁹² Mientras que para otros autores, el capital intelectual se encuentra conformado por: el Capital Humano (información sobre el empleado, sus aptitudes, habilidades, capacidad de aprendizaje, etc.), el Capital Estructural (información sobre la cultura de la organización, características, estructuras y filosofía de trabajo), y por el Capital Relacional (relativo a los contactos con entornos externos a la organización).

La gestión del conocimiento es el conjunto de procesos y sistemas que permiten que el capital intelectual de una organización aumente en forma significativa, mediante la gestión de sus capacidades de resolución de problemas de forma eficiente (en el menor espacio de tiempo posible), con el objeto final de generar ventajas competitivas sostenibles en el tiempo. Gestionar el conocimiento significaría la gestión de todos los activos intangibles que aportan valor a la organización en el momento de conseguir capacidades, o competencias esenciales y distintivas.⁹³

Para alcanzar la gestión del conocimiento se requieren tres conceptos: las personas, la tecnología y la comunicación. Esto que genera una nueva riqueza que se denomina competencias. Para gestionar estas competencias, las organizaciones orientadas a la gestión del conocimiento se mueven en torno al ciclo de creación del conocimiento, cuyo valor es generar valor agregado.

⁹¹ El capital intelectual es aquel conjunto de esos activos intangibles que suponen la generación de una mayor valoración de la organización.

⁹² *Ibid.*, p. 4.

⁹³ Carrión, Juan. “Introducción Conceptual a la Gestión del Conocimiento”. www.gestiondelconocimiento.com.

Desde el punto de vista de la empresa privada, frente a la visión tradicional de la empresa centrada en el producto, surge una nueva visión que organiza todos los procesos de la compañía pensando en la satisfacción del usuario. Este cambio de enfoque no es producto de la casualidad o el capricho de los gestores, surge como una respuesta a la necesidad de adquirir, retener y fidelizar usuarios en un mercado intensamente competitivo en el que el cliente dispone de una variedad de opciones entre las que se puede elegir y es el único que toma la decisión final.

En el caso de la administración pública aunque las circunstancias sobre la competitividad no sean las mismas que en el entorno puramente empresarial, existe una necesidad semejante fomentada por la marcha de personal propio, así como la existencia de contratación de personal de asistencia técnica cuya rotación en estos últimos tiempos es muy elevada. Con este propósito surgió el concepto de gestión del conocimiento que estaría constituido por todas aquellas actividades y procesos que permiten generar, buscar, difundir, compartir, utilizar y mantener el conocimiento de una organización, con el fin de incrementar su capital intelectual y aumentar su valoración dentro de su entorno de mercado.⁹⁴

Por su parte, para Enebral (2000) la gestión empresarial ha evolucionado desde las últimas décadas y mucho más si nos remontamos al comienzo del siglo.⁹⁵ Desde Taylor y Fayol que iniciaron una etapa de gestión científica basada en la mejora de la productividad. Después del experimento de Hawthorne con Elton Mayo, Mary Parker Follett y Chester Barnard que apuntaban a una gestión al lado humano de la organización. En la década de 1950, McGregor, Maslow y Herzberg, insistieron en el potencial disponible en los trabajadores y aportaron valiosas ideas en torno al tema de la motivación. Para 1954 Peter Drucker publicaba *The Practice of Management*, un clásico de la literatura en el que impulsaba una gestión empresarial.⁹⁶

⁹⁴ Lozano, Mercedes Ma. "Aproximación a la Gestión del Conocimiento. Una Visión Práctica". Gerencia Informática de la Seguridad Social, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.

⁹⁵ Enebral Fernández, José. "Cien Años de Management". Formación y Consultoría, S.A., 2000. www.gestiondelconocimiento.com. Aquí se toman algunos argumentos de este apartado.

⁹⁶ Drucker, Peter. *La Gerencia de Empresas*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1978.

En la década de 1960, aparecía El Lado Humano de la Empresa (The Human Side of Enterprise) de Douglas McGregor en el que formulaba sus conocidas teorías “X” e “Y” (alineando la primera al taylorismo y revolucionaria la segunda) relativas al comportamiento de los trabajadores. Otras autores que contribuyeron a la evolución del management fueron: Likert, Levitt, Kotler, Allen, Mintzberg, Burns, Schon, Argyris y McClelland.⁹⁷

En la década de 1980 se comenzó a predicar el enfoque de calidad, que ya había empezado en la años de 1950 con Deming y Juran en Japón. La gestión occidental comenzaba a prestar más atención al modelo japonés y esto quedó patente en algunos libros como el de Pascale y Athos (The Art of Japanese Management, 1981) o el de Ouchi (Theory Z, 1981). Pero quizá la obra más importante apareció en 1982 fue En Busca de la Excelencia (In Search of Excellence) de Peter y Waterman que contribuyó a la difusión de este tipo de literatura y en particular, a sensibilizar sobre aspectos de la gestión cuya importancia se había olvidado.

Peter Senge insistió al comienzo de la década de 1990 en el concepto de learning organization en su importante obra The Fifth Discipline. Texto que postula la necesidad del pensamiento sistémico dentro de las organizaciones y del que puede decirse que ha alimentado el debate en beneficio de la evolución del management. Hammer hablaría por su parte en la reingeniería de los procesos y que constituye una de las vetas actuales de la gerencia empresarial.

Para este autor, la gestión por competencias se abre paso porque efectivamente había personas cuyos perfiles no encajaban del todo en los puestos que ocupaban. La gestión del conocimiento sería uno de los últimos eslabones del management, en el sentido de que reconoce que el conocimiento no resulta de una consecuencia inmediata de la información. La gestión del conocimiento representa una propuesta iberoamericana

⁹⁷ *Ibid*, p. 3.

dentro de la gestión pública, enfatizando la importancia de activos intangibles que enriquecen a cualquier organización.

5.3 FUTUROS ALTERNATIVOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los futuros alternativos de la gestión pública son variados. Se pueden identificar diversos futuros específicos, de acuerdo con el énfasis en determinadas variables que preocupan a sus autores. El primero es elaborado por Dunleavy y Hood (1995); un segundo futuro de la gestión pública, es el que presentan Emmert, Crow y Shangraw (1993); un tercer futuro es el que propone Peters (1997) quien prefiere sugerir seis alternativas futuras de la administración pública; un cuarto futuro basado en la revisión de las técnicas que se están utilizando en la gestión privada (Olías, 2001); un quinto futuro de la gestión pública en función del papel del Estado Benefactor elaborado por Flynn (1990). Aunque los futuros de la gestión pública son diversos en cuanto a sus planteamientos y resultados, representan un marco de referencia para contrastarlos en el siglo XXI.

El primero futuro, construido por Dunleavy y Hood (1995) quienes afirman que al observar el paso de la Administración Pública Progresista desde la óptica de la teoría cultural a la Nueva Gestión Pública permite entender las críticas presentes, así como los futuros de la Nueva Gestión Pública. Parece poco probable que estas críticas desaparezcan. Cada una de ellas corresponde con una visión válida, internamente coherente e históricamente recurrente de la gestión pública.⁹⁸

Como una clara oposición a las opiniones de Osborne y Gaebler (1992), según las cuales existe un movimiento inevitable y global hacia un único modelo de Nueva Gestión Pública, estos autores sugieren que los posibles escenarios del futuro son múltiples y

⁹⁸Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher: “De la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública. Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de Diversos Países Desarrollados”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 3, mayo-agosto 1995, p. 110.

variados. También defienden que las reformas del sector público incorporan asuntos que van más allá de las más inmediatas consideraciones de costo y calidad, que alcanzan una naturaleza constitucional.

Cuadro No. 5.1
Futuros alternativos para la gestión pública

	Nivel bajo de separación público-privado	Nivel alto de separación público-privado
Alto grado de generalización de las reglas	Modelo de reja cerrada Proveedores privados, manuales de procedimientos (juridificación), sin mediación política. Ejemplo: la sanidad americana en los ochenta.	Estado burocrático Extender la provisión pública a través de organizaciones públicas específicas. Ejemplo: el estilo tradicional del sector público alemán.
Bajo grado de generalización de las reglas	Estado mínimo-comprador Máxima presencia corporativa, el Estado como “consumidor inteligente”. Ejemplo: el gobierno de los Ángeles.	Modelo descabezado Sector público específico pero turbulento, sin gestores responsables. Ejemplo: las universidades británicas.

Fuente: Tomado de Dunleavy y Hood, Op. cit. p. 110.

Dos de los escenarios de futuro plasmados en el cuadro No. 5.1, (los cuadrantes bajo-izquierda y alto derecha) ya nos son familiares. El de arriba de la derecha, que se denomina Estado burocrático (public bureaucracy state) se asocia a un sector público específico, con unas competencias básicas y con una formas de operar distintas y bien definidas. El escenario de abajo a la izquierda, llamado Estado mínimo-comprador (minimal purchasing state), representa un mundo donde las tareas del gobierno consisten en contratar y donde las grandes empresas privadas dominan la provisión de los servicios públicos, de forma parecida a lo que ha sucedido con los negocios de la comida rápida.⁹⁹

⁹⁹*Ibid*, p. 111.

El “modelo descabezado” (beadless chicken model) supone que los servicios públicos son a la vez gestionados en exceso y en defecto. Son excesivamente gestionados a nivel de las organizaciones individuales, pero conjuntamente sub-gestionados, ya que no existe un sistema de dirección. Las reglas generales que se aplican al sector público se relajan o abandonan. Nadie reconoce su propia posición en el sistema.

El “modelo descabezado” comporta una estructura donde no existe un responsable identificable de la gestión pública, lo cual es muy común en algunas fragmentadas organizaciones gubernamentales. Las organizaciones públicas existentes efectúan maniobras dentro de su terreno de juego en función de una racionalidad individual, pero no prestan ninguna atención a la racionalidad colectiva de las estrategias del sector público, ya que no existen normas claras que delimiten responsabilidades y marquen las pautas de trabajo. El gran riesgo en este modelo, es la transformación gradual de la calidad y los problemas relacionados con la inestabilidad, la sobreposición y confusión de responsabilidades, circunstancias que han guiado la reforma de los centros de las metrópolis británicas y americanas en el pasado.

El “modelo descabezado” es únicamente una posibilidad abstracta y teórica. Algunas de las reformas contemporáneas del sector público tienden a situarnos precisamente en ese sector del cuadro No. 5.1. A pesar de que oficialmente se promociona el cuadrante bajo de la izquierda (Estado mínimo-comprador) , en la práctica fuerzas múltiples presionan en esta dirección. De aquí que de hecho los cuerpos públicos permanezcan tan estables a pesar de la retórica de su apertura, incluso en Estados con aspiraciones de reforma tan radicales como Nueva Zelanda.

Para Dunleavy y Hood (1995) la reforma de la gestión pública es propensa al “modelo descabezado”, al menos siempre que se produzca el abandono de burocracias uniformes e inclusivas. El continuo desarrollo de fuerzas en poder rivales dentro del sector público puede exacerbar las tendencias mencionadas. Lo que no está tan claro es si el “modelo descabezado” es una posibilidad permanente para la gestión pública o si se trata únicamente de un estilo de gestionar que debe dejar paso a otros.

Igualmente interesante es el cuadro alto de la izquierda, al que se ha denominado el “modelo de la reja cerrada” (grid lock model). En el estilo de la “reja cerrada” no se da una distinción estricta entre los proveedores privados y los públicos: incluso mucho de los servidores públicos pueden ser prestados por corporaciones privadas. Sin embargo, al mismo tiempo, se desarrollan normas de procedimientos fuertes y tendencialmente completas, de tal manera que la provisión efectiva de los servicios queda muy delimitada por las reglas.

Tal como sucede con el “modelo descabezado”, tampoco es demasiado complicado identificar las tendencias que conducen la gestión pública hacia el “modelo de la reja cerrada”. El aumento de los litigios asociado a las normas de los seguros de todo riesgo, el incremento de la presión reguladora ejercida tanto desde la Unión Europea como desde los propios Estados, y la proliferación de códigos de conducta gubernamentales podrían estar provocando el efecto práctico de alterar la libertad de gestión que reclaman las reformas de la administración pública actuales, provocando la ubicación del sistema de gestión en la zona del “modelo de la reja cerrada”.¹⁰⁰

Tanto el “modelo descabezado” como el de la “reja cerrada” tienen potencialidades y debilidades. La virtud más obvia del “modelo descabezado” es su capacidad potencial para liberar fuerzas dinámicas y emprendedoras reprimidas, para dar golpes a estructuras anquilosadas y, en definitiva, para incorporar disposiciones de innovación y de competitividad que estaban ausentes de las aproximaciones tradicionales de gestión pública. En contraste, el “modelo de la reja cerrada” es capaz de evitar las arbitrariedades y los caprichos que un poder de gestión desenfrenado puede incorporar.

Un análisis realista de las dinámicas de la gestión pública debería alejarnos de una comparación exclusivamente teórica entre los ventajas y los inconvenientes de

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 112. Aunque también existen debilidades, como es el caso del “modelo descabezado” que puede provocar duplicaciones, errores de precio muy elevado y la tendencia a la baja de los estándares de calidad que nos alejan de la buenas prácticas de la gestión pública. Por su parte, los aspectos reglamentarios más estrictos del “modelo de la reja cerrada” puede provocar cierta rigidez y limitaciones, así como costos desmesurados y un elevado número de disputas sin resolver.

los mercados o de las jerarquías y, en cambio, llevarnos a considerar también los menos examinados casos intermedios. Como sucede con todos los caminos hechos con la mejor de las intenciones, la ruta hacia el estilo de gestión más mercantil puede desembocar en situaciones inesperadas y desagradables.¹⁰¹

El segundo futuro de la gestión pública, es el que diseñan Emmert, Crow y Shangraw (1993)¹⁰² quienes a partir de estudios futurólogos presentan una versión diferente a la de Dunleavy y Hood (1995). A partir de la idea de que el arte del futurista es conocer lo que, por esencia, es inconocible: la tarea es sumamente compleja. Emmert, Crow y Shangraw identifican ocho corrientes futuras:

1. La complejidad social y organizacional. La mayoría de los futuristas cree que las estructuras y los procesos organizacionales y sociales se volverán cada vez más complejos. Esta complejidad es producto de varias fuerzas, incluyendo una creciente interdependencia entre organizaciones y sectores, el cambio tecnológico, mayores demandas a las organizaciones y la globalización de las interacciones. La mayor interdependencia entre niveles de gobierno, diversas dependencias, los sectores públicos y privados y hasta entre naciones-estados añadirá un nivel expansivo de complejidad en las organizaciones públicas. De hecho, las organizaciones gubernamentales resultarán anacrónicas, ya que se constituyeron para satisfacer necesidades de una sociedad mucho más sencilla. Por tanto, la gestión pública será mucho más compleja y diversificada.
2. La privatización y la interacción entre los sectores público y privado. Los futuristas consideran que continuará la tendencia hacia una mayor interacción entre los sectores público y privado, y la dependencia cada vez mayor de soluciones del sector privado a problemas públicos. Puede que continúe la eliminación de las fronteras de separación entre los sectores público y privado afectando a los fines, medios y técnicas de la gestión pública.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Emmert, Mark A., Crow, Michael y Shangraw, R.F. Jr. "La Gestión Pública en el Futuro: la Postortodoxia y el Diseño de la Organización". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 455-474.

3. La continuación del cambio tecnológico. Hay consenso entre los futuristas de que el ritmo del cambio tecnológico se intensificará y que las innovaciones tecnológicas tendrán efectos significativos para las organizaciones. Casi todos los futuristas ven a la tecnología como el motor del cambio. El avance tecnológico, por un lado, exigirá mayores calificaciones técnicas a la fuerza laboral, la habilidad de incorporar cambios a las estructuras organizativas, y por otro lado, una capacidad de generar recursos para aprovechar las tecnologías y responder a los problemas que broten de ellas.
4. Recursos y desarrollo limitados del sector público. Toda la bibliografía futurista predice un crecimiento modesto del tamaño del gobierno y de los recursos de que disponga. Hasta los que esperan auges económicos, no creen que el gobierno crezca en forma considerable. En realidad, muchos predicen una relativa contracción del tamaño y función del gobierno. Como resultado de estos recursos limitados, se extenderán los esfuerzos por aumentar la productividad tanto en el sector público como en el privado, según Drucker (1986). Se pedirá a los administradores públicos que encuentren maneras más eficientes de prestar servicios y de enfrentarse a cuestiones públicas.
5. Diversidad de la fuerza de trabajo y la clientela. Todos los futuristas convienen que la fuerza laboral y la ciudadanía de los países desarrollados continuarán haciendo más diversa su composición. Esta diversidad adoptará muchas formas, incluso la racial, étnica y cultural. A esta conformación se le ha llamado “sociedad mosaico”. Esta diferenciación complicará la prestación de servicios y las demandas que se hagan a las organizaciones públicas, requiriendo soluciones hechas a la medida de condiciones laborales, en lugar de soluciones universales.
6. El individualismo y la responsabilidad personal. Gran parte de los futuristas predice una mayor independencia de la persona respecto de las grandes instituciones, en particular de las instituciones gubernamentales, a favor de la autoconfianza y la aceptación de mayor responsabilidad personal. Habrá una redefinición general de las funciones de las personas y la sociedad, con énfasis en las distinciones individuales y no en la homogeneidad. Se supone que esta tendencia acelerará el avance hacia la privatización y el voluntarismo. Los usuarios del sector público se mostrarán menos tolerantes de las instituciones que no están orientadas hacia el servicio.
7. La calidad de la vida y el ambientalismo. Existe consenso entre los futuristas en el

sentido de que el interés en la calidad de vida se intensificará, y que este movimiento incluirá una mayor preocupación por la calidad del ambiente. Se dará por resultado una reducción de la importancia del trabajo como interés central de la vida, conduciendo a ciertos cambios en las actitudes del trabajador. Las preocupaciones por la calidad de vida echarán mayores cargas sobre las dependencias gubernamentales para que aseguren que sus actividades sean “ambientalmente neutrales”.

8. Transiciones, continuidad y no revolución. Todos los futuristas ven en el futuro cambios importantes y hasta espectaculares. Sin embargo, casi todos dicen que estas transformaciones ocurrirán dentro de los marcos generales de nuestras estructuras sociales, políticas e institucionales. Ninguno de los futuristas considera cambios revolucionarios.

Para Emmert, Crow y Shangraw (1993) la teoría y la práctica administrativas de las organizaciones actuales están desfasadas con la naciente dinámica de nuestra sociedad, están muy mal equipadas para el futuro. Estos principios sirvieron dentro de un medio estable y benévolo, pero muchos han perdido su utilidad.¹⁰³ Contrastando con la opinión de Dunleavy y Hood (1995) estos autores establecen tendencias que pueden modificar el futuro a la gestión pública.

El tercer futuro de la gestión pública es el que propone Peters (1997) quien prefiere sugerir seis alternativas futuras de la administración pública, conforme a su evolución y desarrollo.¹⁰⁴ La construcción de cada escenario se caracteriza por los siguientes elementos:

1. Continúa el statu quo (diagnóstico-agotamiento): la opción más lógica para el futuro

¹⁰³ *Ibid*, p. 473. A partir de estas tendencias y tomando en cuenta las políticas llevadas a cabo por uno de los programas más modernos, como es el programa *Environmental Restoration and Waste Management* (o programa EM) del Departamento de Energía de los Estados Unidos de América, los autores proponen un diseño futurista con las siguientes características: 1) incorporar supervisión y responsabilidad externas como premisa, no como reflexión ulterior; 2) diseñar límites y estructuras organizacionales que se parezcan a una amiba, no a una pirámide; 3) integrar “asociados” externos en la fase de diseño; 4) establecer un compromiso para resolver problemas y aprender, no para aplicar soluciones; 5) unir los procesos de planeación estratégica y de aplicación; 6) hacer que la adquisición, análisis y distribución de información estratégica sea una actividad central; 7) unir la planeación estratégica y la presupuestación en forma significativa; 8) los diseños de la organización deberán estar centrados en el cliente y 9) hacer que los sistemas de personal respondan a las necesidades de los empleados y la organización.

¹⁰⁴ Peters, Guy. “Futuras Alternativas para la Administración Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 7-8, septiembre 1996-abril 1997, pp. 6-10.

de la administración pública es una continuación del presente y con eso la continuada incoherencia resultante de varias décadas de extensa actividad en la reforma administrativa;

2. La alternativa del mercado (diagnóstico-monopolio): para hacer funcionar mejor al gobierno teniendo el análisis de mercado de las dificultades en juego, la estrategia obvia es la de eliminar el monopolio y crear una competencia para los servicios públicos.
3. Participación en el gobierno (diagnóstico-jerarquía): mejorar la participación en las organizaciones es una alternativa a las reformas basadas en el modelo de mercado. El concepto de participación se utiliza para reformar el personal y las funciones gerenciales del gobierno.
4. El Estado flexible (diagnóstico-permanencia): si la permanencia es el problema para el gobierno, entonces la solución obvia es desarrollar los medios para reducir el grado de permanencia tanto de las organizaciones como de los contratos laborales de los individuos.
5. Gobierno desregulado (diagnóstico-demasiadas reglas): otro argumento muy conocido del gobierno es que muchas de las aparentes disfunciones del sector público surgen de la existencia de demasiadas reglas, que se supone como inherente al gobierno. Estas reglas limitan la capacidad del gobierno para responder a las condiciones cambiantes y hacen que el suministro de servicios a través del sector público resulte más caro de lo que sucede en el mercado.
6. Vuelta al statu-quo (diagnóstico-erosión valorativa): una opción para reaccionar frente a las numerosas reformas de las últimas décadas es volver a algunos de los valores y procedimientos tradicionales del gobierno que existían antes de que estas reformas comenzaran. Estas reformas han producido un cierto número de resultados beneficiosos para el gobierno y para el público, pero también han impuesto costes sustanciales.

Concluye el autor que lo que se puede predecir con certidumbre es que el conjunto de reformas actuales del sector público no será el último. La experiencia de los profesionales del gobierno es que cada reforma engendra la próxima ronda de reformas.

Así, la reforma vuelve a seguir a la próxima reforma.¹⁰⁵ Incluso las reformas pueden ser explicadas analizando la naturaleza de las presiones, el tamaño y espectro del sector público tradicional, las ambiciones de los gobiernos, las estructuras de la política doméstica y la oportunidad administrativa. Los programas de reforma que se persiguen en varios países están caracterizados por distintas contradicciones y numerosas paradojas.¹⁰⁶

Un cuarto futuro de la gestión pública, parte del supuesto de que mediante la revisión de las técnicas que se están utilizando en la gestión privada se pueden establecer las tendencias futuras de la gestión pública (Olías, 2001). Entre las técnicas más recurrentes se encuentran: el ABC (Actividad Basada en los Costes); Benchmarking; el EVA (Economía del Valor Añadido); Calidad Total; Reingeniería y Gestión de Proyectos.¹⁰⁷ Todas estas técnicas, que a su vez comprenden otros muchos instrumentos de gestión, no pueden adaptarse a la gestión pública por su propia naturaleza pública. Sin embargo, representan orientaciones dentro del sector público.

Tomadas en conjunto –según Olías– se pueden establecer las tendencias en la Nueva Gestión Pública: 1) el peso creciente otorgado al entorno y a los clientes; 2) la búsqueda de una visión de conjunto; 3) la selección rigurosa de objetivos y especialización; 4) la preocupación por el futuro o la prospectiva; 5) la importancia de los costes; y 6) la consideración del personal como factor crítico. En realidad, el futuro de la gestión pública depende en primera instancia de sus propias transformaciones internas y en segundo lugar, de los cambios realizados en el entorno del propio gobierno.

Asimismo, solo en la medida de que se agudice el ingenio, la reforma de la gestión pública irá acompañada del desarrollo de teorías nuevas y originales de gestión en el futuro próximo. Los problemas con que se enfrenta el Estado son tales que éste se convertirá en el vivero de la innovación en el terreno de la gestión. Pero para poder

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹⁰⁶ Wright, Vincent. “Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 7-8, septiembre 1996-abril 1997, p. 27.

¹⁰⁷ Olías de Lima, Blanca. (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, p. 29.

pasar de la imitación a la innovación, la gestión pública requiere de nuevos cimientos teóricos. La función de la gestión pública es hacer frente a los problemas estructurales en el plano superior, a diferencia de la gestión privada que se ocupa de gestionar el cambio incremental en un nivel más inferior.¹⁰⁸ La labor crucial de la gestión pública es reconocer la aparición de estos problemas y emprender acciones de alcance general para ponerles remedio y evitar la turbulencia que se produciría en caso contrario.

El último, futuro de la gestión pública lo elabora Flynn (1990) bajo el supuesto de que el futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Qué ideas sean dominantes dependerá de quien tenga el poder. Es posible que futuros gobiernos consideren que el enfoque gerencial e individualista ha ido demasiado lejos y que falta dar una oportunidad a otras ideas, especialmente si la continua reforma y privatización de los servicios públicos no produce nuevos rendimientos electorales.¹⁰⁹ A partir del papel del Estado de bienestar,¹¹⁰ el autor construye cuatro escenarios donde se destaca el papel de la gestión pública:

1. Escenario: La residualización del Estado de bienestar: Esta opción significa “si tú puedes pagarlo, lo consigues; si no puedes, no lo consigues”. Es decir, se presentarán los servicios según la disposición y capacidad de los consumidores a pagar. Por un lado, esto permite que los consumidores elijan, aunque esta elección está condicionada por el dinero del que disponga. Para los gestores esto significa que en el sector rico se enfatizará la calidad del servicio, el cuidado al cliente y la competencia para atraer clientes. Para el resto, para los residuales, la atención se centrará en la gestión y control de expectativas. Suprimir la demanda de servicios será más importante, que cuidar de los clientes, lo cual sólo serviría para atraer a más usuarios y provocaría que se superaran los límites presupuestarios.

¹⁰⁸ Metcalfé, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. *Op. cit.* pp. 65-66.

¹⁰⁹ Flynn, Norman. “El Futuro de la Gestión Pública”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 451.

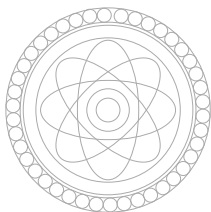
¹¹⁰ *Ibid*, pp. 452-456.

2. Escenario: Privatización y uso de la caridad de los servicios. Si el gobierno sigue una línea individualista, pero entre la población predomina el colectivismo, también habrá marginalización del Estado, pero con una utilización mucho mayor de la caridad y el trabajo voluntario. Con una menor atención en los servicios públicos, pero existiendo un deseo entre el público y las agencias de voluntariado de encargarse de nuevas responsabilidades del Estado de bienestar, aparecerán nuevas tareas. Habrá gestores que se trasladen del aparato estatal a las grandes agencias de caridad. Aquellos que se queden en el sector público tendrán que dedicar más tiempo a estimular el desarrollo y el crecimiento del sector voluntario.
3. Escenario: Mantenimiento del Estado de bienestar. El Estado de bienestar sería preservado en lo que supone acceso universal, con acceso igualitario a toda una serie de servicios educativos, sanitarios y sociales. No significa que todos los cuidados vayan a ser realizados por el Estado: una elevada proporción de enfermos, retrasados mentales o personas ancianas serán atendidas por sus familias. Para los gestores públicos, esta situación supondría cierta relajación en la presión a favor de la búsqueda constante de recortes presupuestarios y autojustificaciones.
4. Escenario: El Estado de bienestar persuasivo. El resultado de tener un Estado colectivista y una sociedad individualista controlándolo es que la gente necesitará ser persuadida de que los servicios son útiles. Esto supone implicaciones importantes para la gestión del Estado de bienestar. Si la población que paga impuestos y usa los servicios es individualista y consumista, los servicios deberán suministrarse de manera que satisfagan estas preferencias. El énfasis debería encontrarse en una atención al cliente para mantener el apoyo.

En suma, el sector público se encuentra en un momento confuso de la historia. Mientras los defensores del libre mercado proclaman que son necesarias reformas muy profundas, los usuarios de los servicios públicos parecen estar razonablemente satisfechos con los mismos. En todos los servicios públicos existe la percepción de que los recursos son escasos, aunque el gasto global se ha mantenido bastante estable a lo largo de los últimos

años. En este contexto, el papel de los gestores públicos será fundamental para orientar las políticas gubernamentales a las necesidades de la sociedad, pero en un marco estrecho de recursos y tratando de obtener mejores resultados.

Nueva Gestión Pública y Governance



La dicotomía política-administración planteada por Wilson (1887) surgió como una posibilidad para conformar un cuerpo de conocimientos que pudiera constituirse en una disciplina separada de su progenitora: la Ciencia Política. Esta situación no fue posible, debido en parte, a que la Administración Pública no se encuentra aislada de su entorno y que se administra –a los seres como a las cosas– en un ámbito politizado. El tiempo demostró que cuando se toman decisiones administrativas, para fortalecer la capacidad gubernativa, al mismo tiempo dichas decisiones tienen implicaciones en lo político.

En este capítulo partimos de la tesis de que: la gestión pública contribuye a fortalecer la capacidad administrativa del Estado, mientras que la governance –en la traducción que se desee– contribuye a fortalecer las capacidades políticas y legítimas del propio Estado. Por el contrario, una de las mayores debilidades de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) es que sólo se preocupa por las implicaciones técnicas y resultados administrativos, en detrimento de las capacidades políticas del Estado, dejando a un lado la governance.

CAPÍTULO SEIS

Adicionalmente, se vincula a la governance con la gestión pública, para identificar su origen, definición, traducción, propósitos y significados, para destacar los atributos requeridos que permitan lograr una autentica gestión pública democrática, plural y con vocación participativa. A nuestro parecer, la governance es una herramienta útil que permite comprender la naturaleza política de la gestión pública.

6.1 TENDENCIAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y GOVERNANCE

Luis Aguilar Villanueva (2001) afirma que existen dos tendencias que animan y reorientan a la Administración Pública, entendida ésta como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina. La primera tendencia –gestión pública– recupera, reactiva y reconstruye la capacidad administrativa de la administración pública, mientras que la segunda –governance– recupera, reactiva y reconstruye la naturaleza pública y política de la administración pública. Las dos tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos.¹

La primera tendencia, acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa -gestión pública- de la administración pública, guarda indudablemente relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio de las finanzas públicas, que fue indispensable para salvar al Estado Benefactor de su bancarrota fiscal, para mantener la salud de las finanzas públicas. Aunque obedece también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emergen de una sociedad con sectores cada vez más diferenciados y autónomos y, a la vez, con grandes núcleos de población arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida.

¹Aguilar Villanueva, Luis. “Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI”. *Enlace*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 51, 2001.

En esta perspectiva, se acentúa la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales en las estructuras gubernamentales a fin de otorgar sentido de dirección a los gobiernos y potenciar el manejo de los entornos, para lo cual se introducen en la administración pública formatos de organización postburocrática y métodos de dirección estratégica, administración de calidad, reingeniería de procesos y gestión de conocimiento, entre otros.

La segunda tendencia de reactivación de lo público –governance– de la administración pública es una consecuencia directa de la lucha por democratizar al régimen político y es resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que ahora toma partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncian en los asuntos públicos que son de interés para sus comunidades. Existe un mayor énfasis en la disciplina y práctica administrativa, se pone en la legalidad de la actuación gubernamental, en la transparencia de los gobiernos en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción.

Gobernanza (governance) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra governance significó simplemente “gobierno”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la “gobernanza moderna”. “Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil”.² En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores

²Maynetz, Renate. “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”. *Reforma y Democracia*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 21, octubre de 2001, p. 9. Señala que para que pueda darse la gobernanza moderna deben cumplirse una serie de condiciones estructurales e institucionales previas. El poder debe estar disperso en la sociedad, pero de manera fragmentada e ineficiente. Para ello, las autoridades deben poder ser aceptadas como guardianes del bienestar público. Asimismo, debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada. Además de que los actores corporativos tienen que ser cada uno eficiente en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos.

políticos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

Para Luis Aguilar (2001) las dos tendencias renovadoras -gestión pública y governance- tienen mucho que ver con la definición y consolidación del papel del Estado y particularmente el gobierno habrá de cumplir para provecho de la comunidad en condiciones de globalización económica, revolución tecnológica, nueva economía, regionalización, resurgimiento de nuevas identidades locales, agudización de las desigualdades sociales y riesgos ambientales.³

Al mismo tiempo, las dos tendencias coinciden en la centralidad en el ciudadano, que ambas recuperan y revaloran por diversos caminos y razones. Por la vertiente pública ocurre la recuperación del ciudadano que valora al ciudadano como nacional, elector y contribuyente; mientras que por la vertiente gerencial se le entiende como usuario, cliente y consumidor del servicio público cuyos requerimientos y expectativas deben ser satisfechos.

En ese sentido, señala Prats (2001) que la gobernabilidad no la puede garantizar sólo el gobierno. Por eso no se habla de gobernación que es la acción del gobierno, sino que la gobernabilidad se garantiza hoy pasando del gobierno y de la gestión pública a la governance. Así, es lógico que se necesita pasar, de acuerdo a la frase de Metcalfe, de la administración pública al management y de éste a la governance.⁴

³ Aguilar Villanueva, Luis. *Op. cit.* p. 12.

⁴ Prats I Catalá, Joan. "La Importancia de la Gobernabilidad Democrática en América Latina y en México". *Prospectiva*. México, Política Nueva, A.C., No. 19, noviembre de 2001, p. 4. (Entrevista realizada por Rafael Martínez Puón).

6.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

La gestión pública, de manera general, pretende fortalecer la capacidad administrativa y de respuesta del Estado. Frente a la preocupación por los problemas administrativos de los gobiernos, la gestión pública es una herramienta útil para mejorar sus resultados, así como su mayor nivel de aceptación (legitimidad) por parte de los ciudadanos.

Motta (1991) sostiene que la ineficiencia y la debilidad institucional de las organizaciones públicas pueden tener su origen en la falta de actualización administrativa o la carencia de habilidades gerenciales. Tanto los análisis más simples de la gestión pública como los diagnósticos para reformas administrativas revelan que ambos aspectos son determinantes para ofrecer los resultados que espera la sociedad.⁵

La problemática administrativa y su relación con la infraestructura política puede ser mejor entendida cuando se analizan las funciones desempeñadas por el Estado en la sociedad. Los gobiernos mediante leyes procuran determinar funciones, papeles y fuentes de legitimidad para la administración pública. A pesar de las concepciones legales y constitucionales, el éxito de la administración democrática depende, tanto de la práctica política de esos valores como de las formas gerenciales que se utilizan en la administración de los asuntos públicos.

La ausencia de una práctica de administración democrática produce en la población incredulidad, desconfianza y falta de credibilidad respecto a la capacidad gubernamental. Por eso, paralelamente a las propuestas legales y a las reformas administrativas, es necesario recuperar constantemente la credibilidad de la población en la capacidad administrativa de los gobiernos para responder al interés público, además

⁵Motta, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, p. 9.

de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental mediante mayores mecanismos de legitimidad.⁶

Por tanto, para Motta (1991) es indispensable mejorar las capacidades administrativas del Estado mediante una gestión pública democrática, en el que destacan las siguientes características:

1. Demandas por formas más democráticas y participativas de gestión pública;
2. Nuevas expectativas sobre un desempeño más eficiente y eficaz de la administración pública;
3. Demandas por más y mejores servicios públicos de parte del gobierno;
4. Aceptación de un nuevo papel del Estado, con redimensionamiento de sus funciones y aparatos administrativos;
5. Presiones para desconcentrar la maquina administrativa del Estado unidas a presiones para la descentralización y la gestión pública comunitaria;
6. Mayor politización de funcionarios que, como clase o como grupos profesionales diversos, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública;
7. Presiones para la reconstrucción de la ética en la gestión de los asuntos públicos;
8. Demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

La perspectiva de la gestión pública democrática sugiere una nueva base de acción y de legitimidad depende ahora menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático y mucho más de nuevas relaciones de gobierno con la sociedad y de compromisos con el desarrollo social, económico y político.⁷

La gestión pública tiene que ser entendida en su amplio sentido social, político y económico, además de ser comprendida en los parámetros de la vida organizacional de

⁶*Ibid*, p. 10.

⁷*Ibid*, p. 12.

las instituciones públicas. Lo que el gobierno hace o deja de hacer no sólo es producto de disposiciones jurídicas, sino también de un conjunto de adaptaciones constantes de las instituciones públicas a las condiciones del entorno social, económico y político. Por eso, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente pasará en la Nueva Gestión Pública actual.

6.3 LA GOVERNANCE COMO FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD POLÍTICA DEL ESTADO

Aguilar Villanueva (2001) sostiene que la crisis se volvió la categoría central y popular de la descripción e interpretación de la realidad política, económica y publiadministrativa del país.⁸ Entonces, la democratización del régimen (transición democrática), liberalización de la economía (cambio estructural de la economía) y la Reforma del Estado, fueron las estrategias que se consideraron idóneas en los países para superar la crisis política y económica.

La governance como paradigma teórico conceptual, tiene como propósito esencial demostrar que el fortalecer la capacidad política del Estado, resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública, ya que en éstas se fortalece la capacidad administrativa. Este dilema es central para la administración pública, debido a que pueden mejorarse las capacidades administrativas del Estado mediante las políticas de la Nueva Gestión Pública, sin embargo, la governance destaca como un contrapeso idóneo para adecuar las condiciones políticas al proceso de cambio administrativo.

La cuestión de la governance –traducida como gobernabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernancia o buen gobierno– cuando se libera de su ambiente de crisis, consiste en plantearse de manera positiva y con visión de largo

⁸Aguilar Villanueva, Luis. *Op. cit.* p. 14.

plazo la cuestión sustantiva de qué tipo de gobierno se requiere para que sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito de la sociedad, en lugar de desorden, atraso, costo y daño.

La governance vuelve a poner en el centro del análisis al gobierno. Ello a partir del hecho de que el gobierno sigue ocupando todavía el lugar central e irremplazable de dirección y coordinación de la sociedad, dado que buena parte de las organizaciones sociales y locales no muestran una aceptable capacidad o suficiencia para resolver sus problemas y autoregularse, o bien tienden a ser dependientes del gobierno en el desahogo de sus problemas.

Para disponer de un gobierno democrático funcional, capaz y socialmente aceptado por su desempeño y resultados, se requiere adicional y simultáneamente edificar, restaurar o renovar de inmediato otras instituciones políticas —por ejemplo, la relación del poder legislativo con el ejecutivo— y las instituciones judiciales, así como las instituciones y actividades de la productividad/distribución económica, las instituciones de identificación e integración social y, por cierto, dar forma a una gestión pública eficaz y de calidad.⁹

La cuestión de la gobernabilidad, expuesta bajo el supuesto de la crisis, con todo y su dramatismo, se desvanece cuando la pregunta encuentra su respuesta en la governance (para Aguilar traducida como gobernación). En realidad, la posibilidad de evitar la crisis o la posibilidad de gobernar va depender de la capacidad efectiva de gobernar. Esta capacidad de gobernar se muestra y acredita en las pautas que siguen los agentes gubernamentales y los instrumentos que emplean para relacionarse con los diversos actores y grupos sociales, con el fin de crear y consolidar la coordinación entre los actores participantes de la sociedad.

Por su parte, Maynetz (2001) afirma que la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (organizaciones

⁹*Ibid.*, p. 17.

formales) y por redes entre organizaciones. Señala la relación existente entre gobernanza nacional e internacional. Al respecto sostiene que vale la pena considerar en qué medida tiene sentido concentrarse en construir estructuras nacionales efectivas para hacer frente a los problemas y en qué medida se deben dedicar esfuerzos a obtener influencia en las políticas internacionales. Sin embargo, no se trata de elegir por uno u otro: la efectividad política interna y la gobernanza internacional efectiva –o global como se denomina– están estrechamente conectadas. “La condición para el logro de la solución de problemas en el plano internacional es una gobernanza nacional efectiva”.¹⁰

Adicionalmente, Maynez (2002) sostiene que las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, componen conjuntamente lo que se denomina la gobernanza global.¹¹ La gobernanza, por definición, se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refiere a la dominación de por sí. Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están comprometidas en procesos para la solución de problemas colectivos y los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida. Esto es cierto en instituciones supranacionales, como las Naciones Unidas; organizaciones gubernamentales internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio; y en sistemas internacionales que se ocupan de problemas como la ecología global y asuntos de derechos humanos. Igualmente, las organizaciones internacionales que sirven al interés público trabajan con una gama de problemas humanitarios y ecológicos. Además, las asociaciones empresariales internacionales funcionan no solamente como grupos de presión a favor de intereses económicos; adicionalmente a su participación en los procesos decisorios internacionales, organizaciones como la OCDE o la Cámara Internacional de Comercio, también ejercen algunas funciones regulatorias.

¹⁰ Maynetz, Renate. “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”. *Op. cit.* p. 18.

¹¹ Maynetz, Renate. “Los Estados Nacionales y la Gobernanza Global”. *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 24, octubre de 2002, p. 20.

6.3.1 Definiciones de governance

Existe una diversidad de traducciones de la voz governance, que implica una complejidad en su propia definición. A continuación se presentan definiciones que se consideran representativas, aunque puedan existir incongruencias en algunas de ellas y en las orientaciones que proponen. La idea es mostrar la complejidad en torno a la traducción de la voz governance, para intentar recuperar su contenido teórico y analítico dentro de la administración pública

El origen de la palabra governance se remonta a las que en el latín clásico y en el griego antiguo se empleaban para referirse a la “dirección de las naves”. Originalmente se refería esencialmente a la acción o el modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta y se solapaba con government.¹² Durante mucho tiempo, su empleo se limitó a cuestiones de carácter constitucional y jurídico relativas a la dirección de los “asuntos del Estado” o dirección de instituciones o profesiones concretas en la que había múltiples interesados. En la actualidad, el factor esencial de su renacimiento ha sido probablemente la necesidad de distinguir entre buen gobierno y gobierno. De manera que buen gobierno se refiere a las modalidades y maneras de gobernar, mientras que gobierno a las instituciones y a los agentes encargados de gobernar y gobernar el acto mismo de ejercer el gobierno.

Asimismo, es necesario diferenciar a la governance del government.¹³ Por governance se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él; en esta configuración ningún actor desempeña un papel de primer plano, sino que se producen numerosas interacciones entre la pluralidad de actores. Por el contrario, la actividad del government (o gobierno), normalmente atribuida a las administraciones públicas, consiste en la animación y, sobre todo, en la coordinación de los distintos actores

¹²Jessop, Bob. “El Ascenso del ‘Buen Gobierno’ y los Riesgos de Fracaso: el Caso del Desarrollo Económico”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.

¹³Meneguzzo, Marco. “De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el Péndulo de la Investigación acerca de la Administración Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 10, septiembre-diciembre 1997, p. 38.

del sistema socioeconómico, de manera que las intervenciones públicas y no públicas sean capaces de responder a las exigencias de complejidad, diferenciación y dinamicidad.

Para Solà (2001) sería conveniente contar con una traducción única del término inglés *governance*. En la prehistoria de la voz *governance* es interesante observar que procede del francés antiguo *gouvernance*, precisamente el término que adoptaron los franceses hace pocos años, cuando detectaron y estudiaron este problema; una solución que ahora muy pocos discuten. *Gouvernance* era hasta hace poco una palabra francesa tan en desuso como su equivalente *gobernanza* en castellano; una y otra tenían el mismo significado (gobierno) cuando la primera se introdujo en el inglés en el siglo XIV.¹⁴

Para esta autora, la cuestión no irrumpió de forma masiva en el discurso político hasta principios de la década de 1990. Aunque su génesis teórica se remonta a 1985, año en que J.R. Hollingsworth y L.N. Lindberg publicaron el artículo titulado “The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour”. Los mismos autores y J.C.L. Campbell volvieron a publicar años más tarde una obra que se considera una referencia básica: “The Governance of the American Economy” (Cambridge, University Press, 1991). Posteriormente en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro celebrada en 1992, la traducción de *governance* se estableció como: gobierno, administración, régimen de administración, autoridad o reglamentación. A continuación algunas de las interpretaciones más comunes de *governance*:

¹⁴Solà, Amadeu. “La Traducción de *Governance*”. *Punto y Coma*, No. 65. www.europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm.

Cuadro 6.1

Definiciones de governance

Término	Ventajas	Desventajas
1.- Gobernanza	Se encuentra en el Diccionario de la Real Academia Española. Tiene correspondencia con el inglés y el francés, el nuevo significado de “ <i>gobernanza</i> ” como método o sistema de gobierno, de forma que comprenda un amplio abanico de supuestos. En inglés (<i>governance</i>), en francés (<i>gouvernance</i>), en portugués (<i>governança</i>) y el español (gobernanza).	Es evidente que la voz gobernanza es poco conocida entre los hablantes de la lengua española.
2.- Gobernancia	Tiene una presencia significativa en los textos. Fue introducido por Carlos Fuentes en un discurso ante el Senado de la República el 16 de noviembre de 1999. No plantea problemas de interpretación y permite distinguir entre gobierno, gobernabilidad y <i>gobernancia</i> .	Es un neologismo diferente a otras soluciones (gobierno, gobernabilidad) que pasan inadvertidas a expensas del rigor terminológico y a una posible confusión del lector.
3.- Gobernabilidad	Es sin duda la traducción más utilizada por los expertos y quizá también por los traductores. Tiene una presencia académica e institucional importante.	El principal y de no poco peso, es la confusión con <i>governability/governance</i> y la consiguiente asimetría y desventaja terminológica respecto a otras lenguas.

Fuente. Elaboración propia con la ideas de Solà, Amadeu, Op. cit, p. 4-6.

Abundando en estas ideas, Solà (2001) señala que el problema de traducir governance como gobernabilidad tiene como limitante la voz governability. Mientras que la génesis teórica del concepto de governance se sitúa, a mediados de 1980 y el grueso del debate en plena década de 1990, el discurso político sobre la governability tiene su origen en la llamada crisis de gobernabilidad (governability crisis), a principios de la década de 1970 y su referencia teórica es el informe de la Comisión Trilateral (The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión, 1975), que suele citarse como “Informe sobre la Gobernabilidad de las Democracias”.

Una propuesta para diferenciar a la *governability* y la *governance* es la que sostiene Nicandro (2001). Aunque vinculados en su raíz etimológica, su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos. Mientras el concepto de gobernabilidad democrática (*democratic governability*) es asociado por varios académicos a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia. Por su parte, el de *governance* ha sido asociado a los conceptos de codirección, interacción y cogestión, y en algunos casos de conducción (*steering*) entre actores políticos y sociales.¹⁵ Esta diferencia se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 6.2
Usos y adjetivaciones de los conceptos de gobernabilidad y governance

Referencias	Governability	Governance
Traducciones alternativas	Gobernabilidad	Gobernación; gobernalidad; gobernabilidad; buen gobierno; gobernanza; gobernabilidad.
Adjetivación en relación con los regímenes políticos	Gobernabilidad dictatorial; Gobernabilidad autoritaria; Gobernabilidad democrática (<i>democratic governability</i>).	Gobernabilidad democrática (<i>democratic governance</i>).
Asociada a ámbitos o a actores políticos y sociales	Gobernabilidad ejecutiva; Gobernabilidad legislativa; Gobernabilidad social.	<i>Societal governance; european governance; citizen governance; corporate governance; local governance.</i>
Adjetivación conceptual normativa		Good governance

Fuente: Nicandro Cruz, Cesar, Op. cit. p. 16.

En esta perspectiva, la gobernabilidad es entendida como la capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos. La gobernabilidad es entendida

¹⁵Nicandro Cruz, Cesar. "Gobernabilidad y Governance Democráticas: el Confuso y no Siempre Evidente Vínculo Conceptual e Institucional". *Prospectiva*. México, Política Nueva, A.C., No. 19, noviembre de 2001, p. 16.

como un atributo sistémico, una capacidad y se confiere su existencia a la rama ejecutiva del gobierno y al sistema político en su conjunto. En contrapartida, mientras el estudio de la *governability* se ha dirigido a las instituciones políticas y actores políticos clave, la *governance* tiene un campo multidireccional, y se ha asociado su uso con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica.¹⁶

Por *governance* se entiende una técnica o método de gobierno desarrollado precisamente como respuesta a la mencionada crisis de gobernabilidad. La teoría de la *governance* se considera hoy un elemento central en el debate sobre la gobernabilidad y parece poco riguroso confundir ambos conceptos.¹⁷ Por lo que concluye que:

Si se pretende fijar un término único para traducir (European) *governance*, la reflexión debería centrarse probablemente en las opciones ‘gobernancia’ y ‘gobernanza’. (Quizá no sea demasiado tarde para rescatar y dar nueva vida a esta antigua palabra).¹⁸

Por su parte, el Servicio de Traducción de la Comisión Europea decidió que la palabra *governance* se traduciría al español como *gobernanza*. Asimismo, el Diccionario de la Lengua Española la consigna como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”; en una segunda acepción que reflejara el nuevo significado se señala que es el “método o sistema de gobierno”. Por lo que desde este punto de vista, el traducir *governance* como *gobernanza*, permitiría distinguir entre “gobierno”, “gobernabilidad” y por supuesto “gobernanza”.¹⁹ Otra definición que define a la *governance* en su acepción como gobernabilidad, en los siguientes términos:

¹⁶ *Ibid.*, p. 17.

¹⁷ Solà, Amadeu. *Op. cit.* p. 6. “La noción de gobernabilidad se presta ya en sí misma a múltiples interpretaciones en la teoría política (...) Pero todas ellas giran al fin y al cabo en la órbita de la escueta definición que nos da el DRAE (Enmiendas y adiciones: ‘cualidad de gobernable’), cuya correspondencia encontramos en las demás lenguas de nuestro entorno: *governability*, *gouvernabilité*, *governabilità*, *governabilidade*. Una ampliación semántica asimétrica respecto a las lenguas mencionadas, para dar cabida a la moderna noción de *governance*, no contribuye precisamente a aclarar las cosas”.

¹⁸ *Ibid.* p. 7.

¹⁹ Nota del editor de la revista: *Gestión y Políticas Públicas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, No. 1, I semestre del 2001, p. 56.

Definimos “governabilidad” (governance) como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común; y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.²⁰

Por governance se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos autores presentes en él; en esta configuración ningún actor desempeña un papel de primer plano, sino que se producen numerosas interacciones entre la pluralidad de actores.

Por el contrario, la actividad del government (o gobierno), normalmente atribuida a las Administraciones Públicas, consiste en la animación y, sobre todo, en la coordinación de los distintos actores del sistema socioeconómico, de manera que las intervenciones públicas y no públicas sean capaces de responder a las exigencias de complejidad, diferenciación y dinamicidad.²¹

Por otro lado, una acepción adicional de governance se refiere a la “gobernación” que no es entonces simplemente el gobierno –la instancia o institución gobierno–, sino la acción del gobierno y es más que la acción exclusiva o unilateral de gobierno.

El concepto de gobernación –“governance” en inglés– posee un núcleo conceptual distintivo, no obstante sus diferencias de componentes, dimensiones, argumentos y acentos. Gobernación, además de su sentido tradicional de control para la seguridad y estabilidad interna del estado (sentido que se conserva pero que no es el único ni necesariamente el principal), significa en primer lugar la acción de

²⁰Kaufman, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo. “La Gobernabilidad es Fundamental. Del Análisis a la Acción”. *Finanzas y Desarrollo*, junio de 2000.

²¹Meneguzzo, Marco. “De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el Péndulo de la Investigación acerca de la Administración Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, No. 10, septiembre-diciembre de 1997, p. 38.

gobernar del gobierno, el ejercicio de gobierno y, por ende, más precisamente, el conjunto de prácticas y procedimientos mediante los cuales los gobiernos coordinan, regulan, conducen a los múltiples grupos y sectores que integran su sociedad. Por consiguiente, significa que el conjunto de relaciones que los actores gubernamentales establecen con los actores políticos, privados y sociales para resolver los agravios, conflictos y asimetrías que se presentan entre ellos desordenando y degradando la convivencia y a fin de definir interactivamente con ellos cuáles son los asuntos que son básicos y/o prioritarios para la calidad y seguridad de la vida en común, cuáles las políticas para atenderlos y cuál la manera como se distribuirán los recursos públicos escasos (no sólo económicos) entre esos varios asuntos y políticas y entre los sectores y grupos de la sociedad.²²

En esa línea de ideas se mueve la “Comimission on Global Governance” de la OCDE, cuando define a la governance como la “suma de las numerosas maneras cómo los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que las gentes y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad”.²³

Mientras que para el Banco Mundial (BM), la governance consiste en: a) la forma del régimen político, las instituciones políticas; b) el proceso de ejercicio de la autoridad y de administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; c) la capacidad del gobierno para diseñar e implementar su políticas y para cumplir sus funciones.²⁴ Por su parte, para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) se ofrece un concepto más acabado y explícito, que en similitud con OCDE rebasa las instituciones de gobierno y la administración pública e incorpora al sector privado y a la sociedad civil.

²² Aguilar, Villanueva Luis. *Op. cit.* p. 21.

²³ Citado por Aguilar, Villanueva Luis. *Op. cit.* p. 21.

²⁴ World Bank. *Governance and Development*. 1992.

(Governance) es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que realiza la autoridad política, económica y administrativa. Consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias (...) Aunque la governance abarca cada institución y organización de la sociedad, desde la familia hasta el estado, tres son las áreas importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano sustentable, a saber: el estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.²⁵

En la perspectiva del PNUD hay un sistema de governance, que se integra por: 1) governance económica (las decisiones e iniciativas relacionadas con el crecimiento, la distribución y el bienestar); 2) governance política (las decisiones de autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas, en el marco de las instituciones del Estado); 3) governance administrativa (las decisiones y acciones relacionadas con la implementación de las políticas para el cumplimiento de las funciones públicas).²⁶ El desempeño y equilibrio depende de los resultados que logran en cada uno de esos campos las interacciones entre los poderes públicos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Otra traducción de governance es como ya se mencionó gobernancia. Carlos Fuentes en su discurso del 16 de noviembre de 1999 ante el Senado de la República en México señaló:

Creo que no seremos excepción a la verdad que se perfila con claridad cada vez mayor. No hay globalidad que sirva, no hay globalidad que valga sin localidad que sirva. En otras palabras: no hay participación global sana que no parta de gobernancia local sana; y la gobernancia local necesita sectores públicos y privados fuertes y renovados. El

²⁵PNUD. *Reconceptualising Governance*. 1997.

²⁶Aguilar, Villanueva Luis. *Op. cit.* p. 22. El sistema de gobernación es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisión autoritario del Estado moderno, en la que concurren, influyen y se ajustan gobierno, empresa privada y agrupaciones sociales.

Estado es necesario, el Estado no es superfluo. No hay economía desarrollada que no cuente hoy con un Estado no grande, sino fuerte; no propietario, sino regulador.²⁷

El uso de esta traducción, también la apoya Roberto Espíndola, experto en relaciones Europa-América Latina, profesor universitario en el Reino Unido y autor de un artículo titulado “Democracia y Gobernancia en América Latina”, señalando que: “El término governance (...) es esencialmente distinto de gobierno (bueno o malo) y de gobernabilidad. Gobernancia es la única alternativa a usar governance”.²⁸ Incluso, la traducción más exacta al español de governance debió ser gobernancia, aunque parezca extraña se hubiera evitado la confusión que genera gobernabilidad cuando se emplea en nuestro idioma.²⁹

La governance se traduce de diferentes maneras de acuerdo a los idiomas donde se utiliza. En español, incluye las voces gestión pública, gestión del sector público, buen gobierno, ejercicio del poder, función de gobierno y por supuesto, gobernabilidad. En francés, se define como la buena gestión de los asuntos públicos; eficacia de la administración; calidad de la administración; modo de gobernar. Hay que recordar que governance proviene de la voz francesa *gouvernance*, por lo que se incrementa su empleo. En portugués se emplean las voces gestión pública (*gestão pública*) y administración pública (*administração pública*). Por buen gobierno o gobernabilidad en portugués equivale a *governabilidade* es algo que usa de manera frecuente.³⁰

Como podrá inferirse, existe una variedad de interpretaciones en torno a la voz governance, por lo que es necesario revisar las interpretaciones más comunes para relacionarlas con la gestión pública y el mejoramiento de las capacidades políticas y administrativas del Estado. Para ello un paso previo, es necesario describir los antecedentes del uso de la governance.

²⁷ Solà, Amadeu. *Op. cit.* p. 5.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Forysth, Harold. “Gobernabilidad Palabra muy Difícil”. www.caretas.com.pe/1408/transicion.html.

³⁰ Russell-Bitting. “Neologisms in International Development: Translating English Terms into Spanish, French and Portuguese”. *Translating Development*, volumen 4, no. 1, January, 2000, www accurapid.com/journal/11neolog.htm.

6.3.2 Antecedentes de governance

Para Mayntz (2000) existe una evolución de la teoría de la governance, cuyo origen se remonta al análisis de la actividad emprendida por la autoridad política en el intento de moldear las estructuras y los procesos socioeconómicos. En Alemania el término utilizado es *Steuerungstheorie* (teoría de la dirección). La palabra inglesa *governance* estuvo equiparada con *governing*, elemento procedimental de gobernar, representando así la perspectiva complementaria respecto de aquella institucional más o menos como sinónimo de *politische Steuerung* (dirección política).³¹

Sin embargo, el término *governance* ha sido utilizado recientemente en dos acepciones adicionales, ambas distintas de aquella de guía o conducción política. En primer término, actualmente se recurre a *governance* para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado. La *governance* como alternativa al control jerárquico ha sido estudiada en el plano de la formación de las políticas a nivel nacional y sub-nacional, en la arena europea y en el ámbito de las relaciones internacionales. El estudio de modelos jerárquicos de decisiones, observables empíricamente en el ámbito europeo, han contribuido en modo consistente a esta primera interpretación del término *governance*.

El segundo “nuevo” significado atribuido al concepto de *governance* es, por el contrario, más general y posee un origen diferente. *Governance* significa una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Este uso del término se deriva de la economía de los costos de transacción, y en particular del análisis del mercado y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica (Williamson, 1979). La tipología de este

³¹Maynetz, Renate. “Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance”. *Instituciones y Desarrollo*. España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 7, noviembre de 2000.

autor se amplió rápidamente hasta incluir otras formas de coordinación diferentes no sólo de la jerarquía, sino también del mercado entendido concretamente, fue el que condujo al uso generalizado del término governance para indicar cualquier forma de coordinación social, no sólo en la economía sino también en otros ámbitos.

Para Maynetz, la teoría moderna de la governance política (Steuerungstheorie) surgió después de la segunda guerra mundial en un momento en que los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de sus países hacia objetivos precisos. En esta versión, la teoría de la governance se desarrolló en tres fases sucesivas:

Cuadro No. 6.3
Evolución de la teoría de la governance política

Etapas	Descripción
1. Finales de los años 1960	Teorías prescriptivas de la planificación (cómo dirigir o conducir el cambio).
2. Años de 1970	Estudios empíricos sobre el desarrollo de las políticas (definición de la agenda, selección de los instrumentos, rol de la ley y contexto organizativo).
3. Finales de los años de 1970 / principio de los años 1980	La implementación de las políticas se afirmó como punto de referencia para la investigación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Renate Maynetz, Op. Cit. p. 3.

En un primer momento, el paradigma de una teoría de la governance política tenía relación con los temas del desarrollo e implementación de las políticas públicas, y adoptaron lo que se puede definir como una perspectiva “desde arriba” (top-down), desde el punto de vista del legislador.

Las investigaciones sobre implementación reclamaron atención sobre los amplios fracasos de las políticas, demostrando como éstos no fueron la simple consecuencia de errores cognitivos en la planificación o de ineficiencias de las agencias responsables de

la puesta en práctica, sino la falta de consideración a la resistencia obstinada por parte de los destinatarios de las políticas, así como de su capacidad para obstaculizar o subvertir el logro de los objetivos programados. Esta sería una primera extensión importante del paradigma inicial. Hasta ahora estaba concentrado sobre el “sujeto” de la dirección política, el gobierno, y sobre su capacidad o incapacidad de guiar los procesos socioeconómicos. Ahora incluye también la estructura, las actitudes y los comportamientos del “objeto” del control político.³²

La investigación que siguió contribuyó a minar las bases mismas del modelo de governance política, es decir, el supuesto de que el Estado, aún si encuentra resistencia por parte de los grupos sujetos de sus iniciativas, constituye el corazón del control de la sociedad. La desilusión sobre la certidumbre de la existencia de un centro de control político eficaz, indujo a poner la atención sobre formas alternativas de governance social (societal governance). Esta búsqueda se concentró en dos directrices nuevas y distintas, en las que los principios de mercado y la auto-organización horizontal fueron analizadas como alternativas al control político jerárquico.

Cuadro No. 6.4
El paradigma de la governance y sus ampliaciones

Aplicaciones	Descripción
Paradigma fundamental:	Elaboración de las políticas públicas (por parte del gobierno) e implementación de éstas (a cargo de las agencias públicas).
1ª extensión:	Incluye la perspectiva <i>bottom-up</i> ; estructura sectorial y comportamiento de los destinatarios.
2ª extensión:	Incluye la formulación e implementación de las políticas en el interior de las redes públicas/privadas y en los sistemas sociales de autorregulación.
3ª extensión:	Incluye el efecto de las políticas europeas en las estructuras sectoriales internas y en la hechura de políticas en el ámbito nacional.
4ª extensión:	Incluye el nivel europeo de formación de políticas.
5ª extensión:	Incluye los procesos políticos de <i>input</i> sobre los niveles europeo y nacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de Renate Maynetz, Op. Cit. p. 4.

³² *Ibidem*. En Alemania, este paso se manifestó con una reubicación de la atención de la *Steuerungsfähigkeit* (capacidad de dirección) a la *Steuerbarkeit* (posibilidad de ser dirigidos). De esta forma, la perspectiva *top-down* del paradigma ordinario (formulación e implementación de las políticas), se extendió hasta incluir aquellos procesos que, siendo de tipo *bottom-up*, mostrando una conformidad parcial y selectiva de los destinatarios a los objetivos perseguidos, y, a menudo, condicionados por la estructura de un sector de regulación dado.

La teoría de la governance se dirigió hacia otros tipos de sistemas de negociación. Con el tiempo, formas tradicionales de la llamada autorregulación social resultaron ser objeto de una renovada atención, en especial el autogobierno local y el considerado “tercer sector”, pero constituye lo que se conoce comúnmente como modern governance. Los dos modelos principales de sistemas de negociación tomados en consideración fueron, por el contrario, los acuerdos neocorporativos (policy networks mixtos entre lo público y lo privado), y los sistemas de autorregulación social en el cual el Estado no participa directamente. Otra forma de autorregulación social son los considerados “gobiernos de los intereses privados”, modalidad en la que los intereses que se contraponen no son representados por organizaciones independientes, sino que están integrados a regímenes regulatorios que subordinan la actividad de los agentes privados a una disciplina autoimpuesta.

Mayntz señala que a mitad de los años de 1980, el debate teórico estaba dominado por palabras como descentralización, cooperación y red. Sin embargo, rápidamente también se entendió que la capacidad de solución expresa de los problemas por parte de las redes públicas-privadas y de la autorregulación social, podía estar limitada. Debido a que los diversos agentes públicos y/o privados en el interior de tales sectores tienen intereses típicamente diferentes, se impone el problema de cómo encontrar un acuerdo sobre una solución eficaz, sin descargar los costos sobre quiénes no están involucrados a la red. El debate de este tema dentro de la teoría de la governance, constituyó una reelaboración más que una extensión del paradigma.

Una segunda línea de elaboración emergió de la observación de que, desde el punto de vista de la concepción original “top-down” de la governance, la negociación entre actores políticos y sociales en las policy networks o en estructuras neocorporativas, así como la delegación de funciones reguladoras a instituciones de autogobierno local o sectorial, apuntaban a una pérdida de capacidad en la conducción del Estado. La autorregulación social tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado. No sólo ejerce una función de legitimación, sino a menudo apoya la emergencia de varias formas de autogobierno. Por tanto, el control jerárquico y la autorregulación social no

son mutuamente excluyentes. Ellos son principios ordenadores diferentes que a menudo resultan amalgamados, la combinación y autorregulación “a la sombra de la jerarquía”, puede ser más provechosa que cualquier otra forma pura de governance.

Por su parte, para Prats (2001) la governance tiene dos dimensiones: 1) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada; y 2) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar la dimensión estructural.³³ Esto permite focalizar a la governance desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, governance implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión pública de los mismos por los actores relevantes. Mientras que desde la perspectiva normativa, governance compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de la acción colectiva.

6.4 INTERPRETACIONES DE LA GOVERNANCE

La interpretación de la voz governance tiene diferentes significados al traducirse al español. Al menos identificamos cinco acepciones de la governance como: 1) gobernabilidad; 2) gobernación; 3) capacidad de gobierno; 4) gobernanza; y 5) “buen gobierno”. Cabe señalar que no se aborda otra de las traducciones de la governance, que es la de gobernanza, debido a que tiene un uso marginal en la literatura de la materia. Aunque con distintos argumentos y opiniones de cada una de estas interpretaciones, es posible identificar los rasgos esenciales de la governance, para vincularla a la gestión pública.

³³Prats I Catalá, Joan. “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico”. *Op. cit.* p. 115.

6.4.1 Governance y gobernabilidad

La primera acepción de la governance es como gobernabilidad. En realidad se trata de la más común y generalizada de las utilidades. Aunque habría que señalar que en sentido estricto, la governance tiene otros alcances y limitaciones que la hacen diferente a la concepción tradicional de gobernabilidad ó ingobernabilidad. Para Camou (2001) la palabra gobernabilidad es una palabra rara. Así, gobernabilidad significaría literalmente, “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”; gobernable significaría “capaz de ser gobernado”; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es “incapaz de ser gobernado”.³⁴

Etimológicamente gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas.³⁵ Asimismo, la gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas. Por ello, la gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con otros actores; sólo se requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla.³⁶

Los orígenes históricos de la noción gobernabilidad se pueden situar por el cambio sufrido por la política occidental al iniciarse la década de 1970.³⁷ El diagnóstico intelectual

³⁴Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001, p. 17.

³⁵Altman, David y Castiglioni, Rossana. “¿De qué Hablamos cuando Hablamos de Gobernabilidad Democrática?”. *Prospectiva*. México, Política Nueva, A.C., No. 19, noviembre de 2001, p. 12. Para estos autores la gobernabilidad, no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, con la posibilidad de que pueda ser democrático o no. Para una mayor diferenciación, la gobernabilidad democrática sería definida como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco de derecho y en un contexto de legitimación democrática.

³⁶*Ibid*, p. 13.

³⁷Alcántara, Manuel. “Gobernabilidad”. www.iidh.ed.cr/diccelect/documentos/gobernabilidad.htm. La gobernabilidad -para este autor- puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste. La gobernabilidad viene condicionada por los mecanismos en que produce la acción de gobierno, que tiene que ver con una dimensión de carácter múltiple más propia del mismo. Se trata de los criterios de representación política, de los niveles de participación política, de los sistemas de partidos existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

del momento tuvo dos aproximaciones muy diferentes ideológicamente. Desde el lado neomarxista, James O'Connor (1973), se refirió a la crisis fiscal del Estado resultado de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado las cuales eran agravadas por el sistema democrático, ambiente que preludiaba la crisis de gobernabilidad. Esta línea es continuada por James Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente al frente y haciendo eco de las ideas de Daniel Bell, que se había referido a la ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo produciendo la crisis fiscal, el cual se encuentra en el informe elaborado por la Comisión Trilateral en 1975.³⁸

La gobernabilidad en su versión actual proviene del diagnóstico elaborado por dicha Comisión compuesta por Michel Crozier, Samuel J. Huntington y Joji Watanuki en la década de 1970, quienes afirmaron que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado llegaron a una situación ingobernable caracterizada por la “decepción” ciudadana hacia el Estado y su burocracia.³⁹ La tesis más importante de la Comisión Trilateral era que en Europa Occidental, en Japón y en los Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y la capacidad exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva.⁴⁰

³⁸En dicho Informe se establecen cuatro tendencias que generan disfunciones en el sistema democrático. En primer lugar, aparecía la deslegitimación de la autoridad y del individualismo. En segundo término, se registraba un diagnóstico de los efectos en la actividad de gobierno en clave de “sobrecarga a causa de la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades estatales”. En tercer lugar, se detectaba la fragmentación de los partidos políticos y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, fruto de la intensificación de la competencia partidista. Finalmente, se denunciaba el surgimiento de fuertes pautas localistas en la política exterior debido a la presión de sociedades que se estaban volviendo estrechamente nacioanalistas.

³⁹Alvarado Domínguez, Ofelia y Ramírez Zozaya, Miguel. *La Crisis de la Ingobernabilidad en México*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, p. 15. La Comisión estableció siete áreas para reforzar a los gobiernos: 1) una planificación eficaz para el desarrollo económico y social; 2) el fortalecimiento de las instituciones de liderazgo político; 3) una revalorización de los partidos políticos; 4) restaurar el balance entre gobierno y los medios de comunicación; 5) reexaminar los costos y las funciones de la educación superior; 6) una intervención más activa en el área de trabajo, y 7) la creación de nuevas instituciones para la democracia.

⁴⁰Prats I Catalá, Joan. “Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico”. *Instituciones y Desarrollo*. España, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 10, 2001, p. 104.

La década de 1980 contempló la incorporación del pensamiento neoliberal, en la que los economistas, políticamente conservadores arremetieron contra el keynesianismo y el Estado de bienestar. De acuerdo con esta perspectiva la situación de ingobernabilidad era debido a que se estimaba que se creaba una mezcla inestable, generándose una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los gobiernos en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Para los países menos industrializados esta visión terminó con el denominado Consenso de Washington que se basaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera, tipos de cambio unificados y competitivos, la liberalización comercial y de las inversiones directas extranjeras, la privatización de las empresas públicas, la desregulación y la seguridad en los derechos de propiedad. Por último, para la década de 1990 el término se hizo un lugar en el acervo común de la clase política y de diferentes organismos multilaterales.

Para Offe (1981) se entiende por ingobernabilidad un caso especial de una patología general de los sistemas sociales. Todos los sistemas sociales se reproducen por medio de la acción de sus miembros coherente y dirigida por normas de un lado, y por medio de la acción de contextos objetivos y funcionales por el otro.⁴¹ Esta patología se puede entender mejor con el término de “ingobernabilidad”, ya que los sistemas sociales son “ingobernables” cuando hieren con sus reglas, que sus miembros atacan las leyes del funcionamiento a que están sujetos los sistemas sociales, o cuando no actúan de tal manera que al mismo tiempo funcionan.

Las sociedades industriales capitalistas desarrolladas no disponen de un mecanismo en virtud del cual podrían armonizar las normas y valores de sus miembros con las condiciones sistemáticas de función a las cuales están sujetos. En este sentido, son en todo caso “ingobernables” y era más bien el favor de las circunstancias de un

⁴¹Offe, Claus. “Ingobernabilidad. El Renacimiento de las Teorías Conservadoras. *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, número extraordinario, 1981, p. 1860. Offe cita a Gramsci en el contexto de la ingobernabilidad que señala: “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este *interregnum* aparece una gran variedad de síntomas mórbidos”.

largo período de prosperidad lo que permitió vivir con esta “ingobernabilidad” de manera menos problemática que lo que es desde mediados de los años setenta.⁴²

Para Offe está muy claro que solamente cuando se dejan de lado estas condiciones estructurales de “ingobernabilidad” de manera menos problemática se puede llegar a un estado de alarma, que difunden los estudios neoconservadores de la crisis y sugieren al mismo tiempo que sería posible enfrentar con éxito el problema mediante tentativas de recortar las normas de reivindicación y las reglas acotadas en la acción, para armonizar nuevamente con los imperativos funcionales y las “determinaciones objetivas” a las que está sujeto el sistema.

En este contexto, Guerrero (1999) afirma que existen cuatro formas de ingobernabilidad: 1) como disfunción; 2) por sobrecargas de demandas; 3) por déficit fiscal; y 4) por insuficiencia de racionalidad.⁴³ Por lo que se refiere a la primera acepción, el término ingobernabilidad se identificó de tal modo, con la incapacidad del gobierno para responder a las demandas de bienestar, pero la noción se movió hacia esquemas conservadores y sugirió la aparición de enfermedades incurables y males congénitos del Estado. La ingobernabilidad fue concebida de un modo particular, estricto y coyuntural, no como un fenómeno general, toda vez que su configuración epistemológica tuvo su fundamento en la idea de disfunción de un sistema cuyas partes se desadaptan.

En esta perspectiva, existen tres tipos definidos de disfunciones en la ingobernabilidad. La primera se visualiza como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e Ingobernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción. El segundo enfoque la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el

⁴² *Ibid.*, p. 1862.

⁴³ Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 35-43. En este libro se trata de manera profunda esta clasificación de ingobernabilidad.

aumento incesante del gasto público: es decir, la estrechez financiera es disfuncional del sistema. Finalmente, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del gobierno y la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad y de la crisis de entrada como crisis de legitimidad.

Como sobrecarga de demandas, la tesis central consistió en señalar la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de la ciudadanía y las organizaciones políticas, tales como los partidos, grupos de presión y medios de comunicación. El resultado fue una sobrecarga de exigencias y ante las cuales los gobiernos no tuvieron capacidad de respuesta positiva.

Por lo que se refiere al déficit fiscal, de acuerdo con la versión de la ingobernabilidad como un producto negativo del deficitario fiscal, el Estado, para garantizar su propia reproducción debe ceñirse a funciones primordiales y particularmente limitarse a garantizar la acumulación de capital y preservar la legitimidad. La clave de estas funciones es el potencial del gobierno para garantizar las condiciones generales de la acumulación, evitando que el provecho de unas clases en perjuicio de otras disminuya la tasa de legitimidad. El gobierno no puede ignorar que tales funciones son los insumos de su vida, porque los excedentes de la economía son las fuentes de sus ingresos.

La cuarta dimensión de la ingobernabilidad se asocia a la insuficiencia de racionalidad. Se basa en la teoría de la expansión del papel del Estado y el crecimiento de su intervención en la economía, pero puso acento en el cambio de relaciones entre los valores y las estructuras, el ámbito de la participación, las preferencias y las expectativas políticas. En este orden de ideas, la ingobernabilidad como un efecto de la crisis del capitalismo tardío, fue conceptualizada como un deficitario sensible del rendimiento de la administración pública.

Los conceptos de ingobernabilidad por sobrecarga, por crisis fiscal y por crisis de racionalidad, corresponden más a lo que el estructural-funcionalismo ha definido como “disfunción”. La sobrecarga de exigencias, más que un problema general de gobierno, consiste en un desajuste entre los insumos de demanda y los productos de decisión y acción; es decir, en un deficitario de implementabilidad. La crisis fiscal, de manera similar, representa una desproporción entre el monto del producto o salida (gasto público) y la cuantía del ingreso o entrada (impuestos; esto es: consiste en un problema “homeostático” de desequilibrio entre los arbitrios y el gasto), que provoca una tendencia al desorden hacendario. La crisis de racionalidad, finalmente, corresponde a un déficit de articulación entre un subsistema (economía) y otro (administración pública), que desajusta la integridad del sistema en su conjunto.⁴⁴

Por lo anterior, gobernabilidad significa el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. Ingobernabilidad, en contraste, es la incapacidad de producir bienestar debido a un limitado orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingobernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de Gobierno, sino de los fundamentos del propio Gobierno en sí.⁴⁵

Por su parte, Ansaldi (1995) señala que originalmente la expresión gobernabilidad estaba referida al fenómeno de la estabilidad económica, a su funcionamiento en la secuela de inestabilidad monetaria-inestabilidad productiva-inestabilidad social, que exigen un procesamiento mediante las instituciones y los sujetos sociales. En la Ciencia Política, en cambio se emplea la palabra gobernabilidad para hacer referencia al control político-institucional del cambio social y a la posibilidad de dirigir un proceso social

⁴⁴ *Ibid.*, p. 42. Guerrero señala que la ingobernabilidad como problema central refleja una merma de gobierno, es mucho más grave y mortífera que las expectativas disfuncionales. En realidad, significan la pérdida de seguridad interior y poner en tela de juicio el objeto del Estado como garante del asilo cívico de la sociedad.

⁴⁵ Guerrero, Omar. “Ingobernabilidad: Disfunción y Quebranto Institucional”. *Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 3, enero 1995, p. 2.

transformador. La ingobernabilidad entendida como situaciones de pérdida de control gubernamental de los mecanismos o de las fuerzas objeto de gobierno.⁴⁶

Posteriormente, la elaboración teórica neoconservadora de la crisis de la gobernabilidad, plasmada en la década de 1970, enfatiza como característica central de ésta la existencia de una creciente sobrecarga de demandas sociales, cuya satisfacción por el sistema político encuentra límites de capacidad, particularmente cuando la expresión de los servicios y de la intervención estatal, ha permitido atender las demandas y con ello ha generado otras, nuevas y mayores que se revela ineficaz para continuar brindando respuestas favorables; al reducirse éstas, se sobrecargan las demandas sociales y se produce una crisis fiscal, apareciendo una situación de ingobernabilidad. En otras palabras, la sobrecarga de demandas sociales y la incapacidad financiera del sistema político para satisfacerlas genera la inestabilidad en su conjunto de dicho sistema.

Para Alcántara (2000) existen tres tipos de orientaciones en la gobernabilidad. La primera se refiere a aquellas que abogan por una clara posición politológica que integran las visiones de Peters (1995) que considera a la gobernabilidad como un problema particular de los países democráticos por la dificultad que existe a la hora de trasladar un mandato de los electores en políticas operativas. Asimismo, el propio Peters (1995) en su propuesta de governance, pondera los aspectos más importantes que debe atender el gobierno: la renovación de sus estructuras organizacionales; la administración del personal; el papel del servicio civil de carrera en el desarrollo de las políticas públicas; la concepción del interés público y la recuperación del significado de buen gobierno.⁴⁷ En esta misma línea se encuentra Michael Coppedge (1993) cuando señala que la gobernabilidad en los sistemas democráticos representa una situación especial por cuanto que la democracia respeta la lógica de la igualdad política, mientras que la gobernabilidad respeta la del poder.⁴⁸

⁴⁶ Ansaldi, Waldo. "Gobernabilidad Democrática y Desigualdad Social". <http://catedras.fsoc.uba.ar>; publicado originalmente en Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral, Año 5, No. 9, Santa Fe, segundo semestre 1995, pp. 9-35.

⁴⁷ Peters, Guy. "The Public Service, the Changing State and Governance". Research Paper. Canada, Canadian Centre for Management Development, 1995, No. 13, p. IV.

⁴⁸ Coppedge, M. "Institutions and Democratic Governance in Latin America". Ponencia presentada en la Conferencia: *Rethinking Development Theories in Latin America*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1993. Citado por Manuel Alcántara.

La segunda orientación se centra en una visión pluridimensional por la que la gobernabilidad es resultado de numerosos factores como expresa Tomassini (1993), que se refiere a la gobernabilidad como la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil y como la interacción que se da entre ambos para alcanzar el desarrollo económico.⁴⁹ De esta manera, este autor insiste en que este concepto no sólo se refiere al ejercicio de gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respeto social. Orientación parecida a la de Arbos y Giner (1990) que también parten del concepto de capacidades:

Para que se dé la gobernabilidad es necesario tener legitimidad y eficacia. Por esto, la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez las dos funciones anteriores. Es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.⁵⁰

Arbos y Giner plantean la existencia de cuatro niveles en los que se mueven los procesos complejos de gobernabilidad y que se refieren al dilema legitimidad-eficiencia, a las presiones y demandas del entorno gubernamental, a la reestructuración corporativa de la sociedad civil y, por último, a la expansión y el cambio tecnológico.

La tercera orientación adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino (1990) que si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un sistema político, señala la dualidad interpretativa del término, en primer lugar (la ingobernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas, y en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.⁵¹

⁴⁹Tomassini, Luciano. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Monografías No. 9, 1993.

⁵⁰Arbos, Xavier y Giner, Salvador. *La Gobernabilidad Ciudadana y Democracia en la Encrucijada Mundial*. Madrid, Siglo XXI, 1990, p. 10.

⁵¹Alcántara, Manuel. *Op. cit.* p. 3.

Otra clasificación es la que adopta Camou (1990) la que establece en tres dimensiones: 1) gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”; 2) gobernabilidad y legitimidad: la tradición del “buen gobierno”; y 3) gobernabilidad y estabilidad.⁵² La primera corriente pone énfasis en la dimensión de la eficiencia/eficacia en el ejercicio del poder político y por ende en la gestión pública, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta corriente, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de estos “costos”, es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y reforzar su capacidad operativa. El concepto de eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de “razón de Estado”.

En una perspectiva distinta, la segunda posición considera que las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición de los derechos humanos y de la obligación de proveer el bienestar general, en suma, la tradición de buen gobierno. Desde Platón a Aristóteles, como de Bodino y Maquiavelo, el sentido de gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando en su fin último y su justificación en la realización de esos valores.⁵³ Por último, una tercera posición afirma que el sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. En esta corriente, Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para “asegurar la estabilidad del poder”.

⁵² Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. México, Instituto Federal Electoral, 1995, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6.

⁵³ *Ibid*, p. 7.

Por lo anterior, Camou define a la gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.⁵⁴ En esta definición se incluyen los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad, aspectos presentes en los distintos análisis en torno a la gobernabilidad. Este estado de equilibrio permite ubicar a la gobernabilidad en un plano de relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Incluso, hay quien señala que la gobernabilidad se relaciona con la transición democrática. Esta tesis constituye entonces una primera relación entre los tres conceptos que se estudian: la transición determina en cierta forma la democracia y la gobernabilidad.⁵⁵ Ello se debe a que no es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un “nivel mínimo” de democracia de cara al autoritarismo, deviene la preocupación prioritaria de la gobernabilidad, es decir, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática es problemática no tanto por el supuesto exceso de demandas sociales, como suponían los críticos neoconservadores, sino más bien por la transformación de la política.⁵⁶ En la medida en que la política deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, la acción de gobierno pierde su marco acostumbrado.⁵⁷

⁵⁴ *Ibid.*, p. 8. Para Camou, la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficiencia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generarían por el contrario, un “círculo vicioso” que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

⁵⁵ Nohlen, Dieter. *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*. México, Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales, No. 4, 1998, p. 13.

⁵⁶ Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. México, Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales No. 1, 1997, p. 23. Tres son las condiciones que forman parte de este cambio: 1) la política deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social; 2) desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, la acción de gobierno pierde su marco acostumbrado y 3) la erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política.

⁵⁷ Lechner, Norbert. “Cultura Política y Gobernabilidad Democrática”. Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001, p. 92.

El tema de la gobernabilidad surge junto con la constitución de la modernidad: el paso de un orden recibido a uno producido. En la medida en que la sociedad ha de producir por sí misma el ordenamiento de la vida social, la política emerge como la instancia privilegiada de tal producción del orden. Como tal se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: por un lado la legitimación del orden y, por otro, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden. Por estos criterios se mide también la política democrática. La democracia es no sólo un principio de legitimidad; además ha de asegurar una conducción eficaz.⁵⁸

Por su parte, Aguilar (2001) señala que la problemática de la gobernabilidad (governance) suele plantearse bajo el supuesto incuestionable de que el agente principal o único de regulación, conducción y coordinación social es el Estado y concretamente el poder ejecutivo y, en particular, el gobierno ejecutivo.⁵⁹

La cuestión de la gobernabilidad consistía entonces en preguntarse únicamente sobre la creación y desarrollo de las capacidades de gobernar del gobierno, considerando y relegando a la sociedad como una realidad a ser gobernada por considerarla atrasada, incompetente, dividida, incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno. La sociedad era entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas. El supuesto de que el gobierno como agente único de la gobernabilidad de la sociedad ha cambiado.

Esta concepción dominante se debe a que se consideraba que el problema de la ingobernabilidad se haya relacionado con el gobierno y no con la sociedad. La sociedad era de suyo ingobernable o carente de capacidad de autogobierno. En cambio el riesgo de la ingobernabilidad concernía al gobierno, debido a que se suponía que el gobierno

⁵⁸ Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática Op. cit.* p. 24. Para Lechner durante la crisis de gobernabilidad de los ochenta prevaleció la interpretación neoliberal que propugnaba una ruptura radical: el reemplazo del orden producido por el orden autorregulado. Se busca trasladarlo hacia el mercado. Sin embargo, de cara a las polarizaciones conflictivas de los años setenta se vuelve a confiar en la fuerza del mercado; acorde con el viejo sueño liberal se pretende sustituir las violencias pasiones políticas por las racionales intereses económicos. La realidad, es menos idílica de lo que parece. El modelo neoliberal solo saca conclusiones sobre las cuestiones económicas, pero no se preocupa por las cuestiones políticas y sociales. Con este modelo se trata de eliminar una de las funciones básicas de la política moderna: la de fijar límites a la economía de mercado.

⁵⁹ Aguilar, Villanueva Luis. *Op. cit.* p. 18.

había perdido o podía perder su capacidad de gobernabilidad. Sin embargo, se descubre por primera vez que en el conjunto de la sociedad hay más capacidades directivas y regulatorias que las del solo gobierno y que entonces la gobernabilidad ya no depende sólo de la acción unilateral del gobierno, sino de las formas de sinergia, discursiva, normativa y operativa que el gobierno establezca con la sociedad.

Por consiguiente, mientras en la problemática estándar de la gobernabilidad el foco consistía en la averiguación y construcción de las capacidades que debe poseer el gobierno para gobernar a su sociedad, en la problemática de la gobernanza (governance) el foco se desplaza correctiva y complementariamente hacia fuera del gobierno y se centra en averiguar y construir los dispositivos idóneos de la relación del gobierno con su sociedad (política, civil, económica).⁶⁰

El concepto de gobernabilidad tendría entonces cuatro facetas: 1) gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública; 2) gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores; 3) gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de las dotaciones de decisiones, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de sus sistemas de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país; y 4) gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.⁶¹

En el mundo anglosajón, governance es una palabra utilizada habitualmente a lo largo de siglos para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. Su traducción a gobernabilidad se refiere a que debe entenderse como un proceso

⁶⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁶¹ Picardo, Joao, Oscar. "Gobernabilidad: Aproximación al Concepto y Perspectivas". Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Autonomía de los Pueblos. www.ufg.edu.sv/red/gobernabilidad.htm.

político, que significa crear consenso, obtener consentimiento o aprobación necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses y autores.⁶²

Los problemas de gobernabilidad constituyen un aspecto relevante en el fortalecimiento de las culturas cívicas, la promoción de la acción voluntaria y, por tanto, en la mejora de las bases sociales para la democracia. Por tanto, la gobernabilidad implica la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad, dentro y fuera del Estado. El término se ha relevado indispensable para afrontar los procesos transnacionales que requieren una respuesta institucional creativa.

Asimismo, la gobernabilidad debe ir más allá de la mera capacidad del sector público para gestionar en forma eficiente, transparente, responsable y equitativa los recursos de todos. La gobernabilidad se refiere a las reglas y procedimientos que producen un marco predecible, transparente y legítimo en el cual deben operar los diversos actores concernidos a los procesos de desarrollo. En suma, se refiere a la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva para enfrentar los retos y desafíos del desarrollo.⁶³

El concepto mismo de gobernabilidad se mezcla y se confunde con otros, como lo muestra un documento de las Naciones Unidas:

Gobernabilidad es un reto para todas las sociedades de crear un sistema que promueva, apoye y sostenga el desarrollo humano, especialmente para los más pobres y los más marginados. Pero la búsqueda de una clara expresión del concepto buen gobierno recién ha comenzado. Puede considerarse que la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresen sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y

⁶²Quibel, Fernanda. *Noticias Boletín*. Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas (OAJNU). Julio/Septiembre 2000. www.unic.org.ar/noticias/boletin/jul-set00/oct00-03.htm.

⁶³Lasagna, Marcelo. "Gobernabilidad y Desarrollo Humano: una Nueva Aproximación al Desarrollo". *Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Colección de Documentos. www.iigov.org.

median en sus diferencias. El buen gobierno se caracteriza por, entre otras cosas, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Además es eficaz y equitativo, y promueve el imperio de la ley.⁶⁴

Para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la gobernabilidad comenzó a manifestarse en diversos documentos. Por ejemplo, para estos organismos la gobernabilidad se vuelve relevante a partir de su vinculación con el desarrollo económico sostenido y equitativo. Se pretende la mayor eficacia de la economía del mercado para la asignación de recursos y la democratización. De allí que la necesidad de buscar una relación más eficiente entre mercado y Estado contribuya a incorporar la dimensión de la gobernabilidad como elemento esencial de la estrategia de desarrollo.⁶⁵

La gobernabilidad requiere -según este orden de análisis- renovados procesos de legitimación del proceso social y político, lo cual lleva a la necesidad de considerar la cuestión de la construcción de la legitimidad por medio de la participación ciudadana con el propósito de superar las debilidades de las instituciones democráticas. Aunque reconoce que las presiones fiscales derivadas de la crisis y los programas de ajuste estructural —reformas de primera generación— al modificar el tamaño del Estado, en algunos casos redujeron la capacidad de las instituciones estatales para proporcionar los bienes y servicios que son esencialmente responsabilidad del sector público.

El Banco Mundial (BM) define a la gobernabilidad como la “manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo”. (Banco Mundial. 1992)⁶⁶ A partir de esta definición, el Banco Mundial plantea que su preocupación por la gobernabilidad atiende a dos tipos de razones. La primera tiene que ver con su propia existencia que le ha mostrado que la gobernabilidad

⁶⁴ PNUD. *Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible*; Política del PNUD. New York, 1997, p. 3.

⁶⁵ Barraza, Beatriz. “Gobernabilidad y Desarrollo: la Visión del BM y del BID”. Banca Multilateral de Desarrollo. www.tercermuন্দoeconomico.org.uy. Esta autora señala que para estos organismos existe una relación directa entre la sustentabilidad del modelo económico y la calidad de los procesos de gobierno. Se admite que la gobernabilidad es un elemento esencial de la estrategia de desarrollo.

⁶⁶ *Ibid*, p. 2.

es central en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo. La segunda está íntimamente ligada a la eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar. Por ello, el BM establece cuatro áreas prioritarias de gobernabilidad: 1) gestión del sector público; 2) rendición de cuentas (accountability); 3) información y transparencia; y 4) marco legal para el desarrollo.

Para Picardo (2000) existen siete condiciones para adaptar la noción de gobernabilidad.⁶⁷ En primer lugar, la gobernabilidad como concepto debe actualizarse a nuestro contexto latinoamericano, es decir, a nuestra realidad histórica con todas sus dimensiones políticas, culturales, económicas y sociales. En segundo lugar, si bien el concepto es novedoso y atractivo para el quehacer público o político, es necesario “inculturizarlo” en nuestra realidad política, para establecer los tratamientos y soluciones de otras latitudes que sirven como simples referencias, y no como recetas válidas que garantizan una gestión pública eficiente y legítima. En tercer lugar, hay que preguntarse por la validez del término en el acontecer político, se trata de preguntarse si el concepto se aplica teóricamente a nuestra realidad.

En cuarto lugar, habría que aclarar la hermenéutica del concepto, si es que asume, para determinar cuál es la clave de la lectura para nuestra realidad política. En quinto lugar, se podría plantear el tema de la “ingobernabilidad” como punto de partida, lo que supone un diagnóstico serio y honesto de frente a la exclusión de los factores que propician la ingobernabilidad. En sexto lugar, el problema semántico no ha quedado resuelto; gobernabilidad no tiene una causa etimológica o etiológica definida, ya que la posible traducción de “good governance” a buen gobierno no permite una aproximación evidente a lo que se podría entender como gobernabilidad. Por último, habría que aclarar los elementos constitutivos de la gobernabilidad, tales como: eficacia, legitimidad, eficiencia, seguridad, responsabilidad, así como los ámbitos administrativos, institucional, político, económico, social y jurídico.

⁶⁷ Picardo Joao, Oscar. *Op. cit.* p. 11.

Por su parte, para Hewitt (2000) en el mundo anglosajón, governance es una palabra que ha sido utilizada habitualmente a lo largo de siglos para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades, desde la empresa moderna (gobernabilidad corporativa) hasta asuntos globales (gobernabilidad global).⁶⁸

Uno de los abusos en el término gobernabilidad, es el que realizan los organismos internacionales. Por ejemplo, al hablar de gobernabilidad (en lugar de “reforma del Estado” o “cambio estructural”) se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles reunidos bajo una denominación relativamente inofensiva, generalmente revestido de un lenguaje técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos.⁶⁹

Incluso en los programas económicos neoliberales se añadió la preocupación por una buena gobernabilidad y por las reformas institucionales, con el fin de que éstos fueran más eficaces y no para integrarlos en una síntesis donde la economía dependería de consideraciones de orden social y político. Así, en la retórica de las instituciones financieras internacionales el vínculo entre reforma del libre mercado, buena gobernabilidad, democracia y sociedad civil era sólido. Pero en realidad, la capacidad de los bancos multilaterales de apoyar a las organizaciones de voluntarios o promover la democracia era escasa.

El concepto de “gobernabilidad” o de “buena gobernabilidad” desempeña un papel decisivo: el intento de abandonar el callejón sin salida del pensamiento

⁶⁸Hewitt de Alcántara, Cynthia. “Usos y Abusos del Concepto de Gobernabilidad”. *Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social*. www.unesco.org/issj/rics155.

⁶⁹*Ibid*, p. 4. Es importante mencionar que el nuevo protagonismo de la gobernabilidad en el discurso y la práctica de las instituciones financieras, no ha significado en ningún caso un debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado.

economista (mientras se sigue discutiendo los temas sociales y políticos en términos relativamente técnicos); el intento de desplazar el poder desde el sector público al privado; reduciendo el rol del Estado y fortaleciendo el de la sociedad civil; la necesidad de afrontar los requisitos de las reformas administrativas e institucionales en el sector público de países del Tercer Mundo, sin que parezca que se interviene demasiado en sus asuntos internos; la renovada insistencia en la democratización y los derechos humanos; y los enormes desafíos que hay que afrontar en situaciones de reconstrucción después de un conflicto.⁷⁰

En realidad, debe reconocerse que la gobernabilidad implica la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad, tanto dentro como fuera del Estado, por encima y por debajo del Estado. El término se ha revelado indispensable para afrontar los procesos transnacionales que requieren una respuesta institucional creativa.

No sorprende que la visión de buena gobernabilidad que orienta a muchos ciudadanos en la sociedad civil en América Latina, incorpore demandas no sólo de participación política eficaz, sino también de reactivación de las economías locales y la protección de sectores desfavorecidos. Sin embargo, esto suele oponerse a las exigencias inmediatas de la estabilidad económica, tal como la definen los inversionistas privados, las instituciones de crédito y los donantes. Por ejemplo, las reformas impuestas a las burocracias de América Latina han conocido procesos de desestructuración y reestructuración que serían inconcebibles en el contexto de los países modernos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En suma, Hewitt (2000) considera que la gobernabilidad puede abrir nuevas oportunidades para resolver la crisis actual de la calidad de vida y gobernabilidad en América Latina, a partir de las siguientes direcciones: a) renunciar a la búsqueda de recetas de “buena gobernabilidad” aplicables en cualquier lugar, y fomentar la creatividad y originalidad del pueblo en situaciones sociales concretas; b) renunciar a la “tecnificación”

⁷⁰ *Ibid*, p. 9.

de las reformas institucionales y abordar un diálogo más abierto sobre las necesidades de cambio en instituciones y programas específicos; d) renunciar a la tendencia a trazar líneas poco realistas entre Estado y sociedad civil, realizando esfuerzos para fortalecer la esfera pública y recompensar las contribuciones al bien común; e) renunciar al análisis por separado de la reforma institucional y la política macroeconómica y orientarse hacia un reconocimiento más explícito de la necesaria interrelación entre ambas esferas; y f) renunciar a la separación artificial de los temas de gobernabilidad entre el nivel nacional e internacional.

6.4.2 Governance y gobernación

La segunda acepción de la governance es como gobernación. Su empleo comienza a propagarse con mayor regularidad. La gobernación como governance, es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, que incluye la instancia de gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia.⁷¹

En este enfoque, a diferencia de la versión tradicional de la gobernabilidad, la capacidad de gobierno de una sociedad: a) no resulta sólo de procesos electorales legítimos sino del ejercicio efectivo del gobierno; b) no resulta sólo de las decisiones del ejecutivo y del desempeño de la administración pública, sino de las relaciones entre los poderes públicos; c) no resulta sólo de las relaciones entre los poderes públicos y los gobiernos, sino de la relación realmente existente entre éstos y los ciudadanos singulares y sus organizaciones; d) no resulta sólo de las instituciones formales legales de relación entre Estado/gobierno y sociedad (política y civil) sino de las prácticas y modos reales de entendimiento entre el gobierno y los ciudadanos; e) no resulta sólo de la acción del gobierno, sino de las acciones de actores económicos y de las relaciones entre los actores

⁷¹ Aguilar, Villanueva Luis. *Op. cit.* p. 21.

sociales; f) en suma, no es sólo un hecho y efecto gubernamental ni solo un hecho político, sino un hecho social, público-privado.

La gobernación significa —en este contexto— concretamente coordinar, integrar, equilibrar a sociedades que se distinguen por su multicentrismo, es decir, por la presencia de personas y organizaciones que son gubernamentalmente independientes, autónomas, diferenciadas entre sí, poseedoras de capacidades y recursos propios cuya eficacia es acreditada con logros notables en sus campos de interés, que muestran también suficiente capacidad de control y autogobierno en sus actividades, y que tienen influencia en determinadas áreas de la vida en común que son de su interés y preferencia. El núcleo del problema de la gobernación consiste entonces en la coordinación de la diferencia social.

El concepto de gobernación reconoce que por fuera del gobierno y con independencia de él, actúan en la sociedad otros agentes de dirección y regulación social, que persiguen en sus comportamientos propósitos particulares pero cuyos resultados, por satisfacer necesidades, resolver problemas de la vida y generar relaciones de mutuo provecho y ayuda entre las personas, contribuyen significativamente en la coordinación, cohesión y equilibrio social general. La gobernación es cada vez menos mando y control y cada vez más diálogo, acoplamiento y transacción entre actores gubernamentales y sociales.

La gobernación de una sociedad está constituida: a) por el conjunto de instituciones formales e informales que enmarcan las acciones de gobierno, las de los actores privados y sociales no gubernamentales y sus relaciones entre ellos; b) por las actitudes, aptitudes, habilidades, destrezas de los gobernantes y de los actores privados y sociales para dirigir a sus organizaciones, así como para evitar conflictos, integrar intereses, construir consensos, compartir iniciativas, resolver problemas, mediante formas de entendimiento; c) por la calidad y eficacia de la gestión gubernamental en el desarrollo de las políticas públicas, cuyos objetivos materializan los resultados esperados por la sociedad para dar respuesta a problemas y necesidades públicas.⁷²

⁷² *Ibid*, p. 12.

Por su parte, Alcántara (2000) supone que la gobernación es una nueva visión que se articuló en el centro de la preocupación de distintas instancias multilaterales en el último lustro del siglo XX.⁷³ De esta manera, el Banco Mundial prestó una insólita atención al fenómeno de la gobernación haciéndole residir en la forma del régimen político, en el proceso de ejercicio de la autoridad y de gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo, así como en la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y cumplir sus funciones.

En esa misma dirección, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha llegado a definir a la gobernación como la suma de las numerosas maneras cómo los individuos y las organizaciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente mediante el cual se ajustan los intereses diversos o conflictivos y se impulsan acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observación, así como los ajustes informales que las personas y las instituciones pactan o perciben que son de su interés y utilidad. Finalmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política, económica y administrativa.⁷⁴

6.4.3 Governance y capacidad de gobierno

Una tercera acepción de la governance es el uso de la categoría capacidad de gobierno, término empleado por Yehezkel Dror (1994) quién se ha encargado de difundir esta propuesta. Para este autor uno de los temas centrales de la humanidad

⁷³ Alcántara, Manuel. *Op. cit.* p. 4.

⁷⁴ *Ibidem*. Tres son las áreas importantes de la gobernación que contribuyen directamente al logro del desarrollo humano sustentable: las instituciones políticas y gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado. Existe un sistema de gobernación que integra la gobernación económica (las decisiones e iniciativas públicas y privadas para asegurar el crecimiento y la distribución), la gobernación política (las decisiones de las autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas para la conducción de sus sociedades) y la gobernación administrativa (la capacidad de implementar las políticas y cumplir las funciones públicas).

será la capacidad para gobernar de los gobiernos nacionales y continentales, de los protogobiernos globales y las instituciones paralelas de gobierno.⁷⁵

La afirmación de que los gobiernos constituyen la forma primaria y decisiva de gobernación choca con las opiniones que minimizan la importancia de los gobiernos cuando se compara con la importancia de la “mano oculta” de los mercados y otros mecanismos similares de decisión pública, o con la sociedad civil, que es determinante en las actividades gubernamentales.

Dror (1994) señala que está de moda la idea de que los negocios son más efectivos, eficientes y fiables que los gobiernos, por lo que las funciones de gobernación tendrían que ser transferidas hasta donde fuera posible a los mercados, dejando que el gobierno se ocupara de sus asuntos como si se trata de cuestiones de negocios. A lo que señala que:

Los mercados pueden y deben manejar más funciones distributivas de gobernación y deberían poder tomar decisiones descentralizadas, sujetas a las limitaciones del “fracaso comercial”. Pero los mercados no pueden afrontar muchas de las decisiones políticas críticas que se les plantean cada vez más a la humanidad. Esto explica por qué aun estando involucrados en menor número de funciones, los gobiernos se están convirtiendo en algo cualitativamente más importante. Es más, aunque sólo sea porque estos mismos mercados en expansión necesitan ser gobernados, el papel clave de los gobiernos será igualmente inevitable en un futuro próximo.⁷⁶

Refutando este argumento de que los mercados acabarán por erosionar el papel de la gobernación, debe destacarse que la sociedad civil reduce la autonomía de los gobiernos, por lo que las reformas administrativas centradas exclusivamente en los gobiernos carecen de sentido y utilidad. La sociedad civil es extremadamente influyente en los asuntos del gobierno. Sin embargo, hay buenas razones para llegar a la conclusión de que tanto la gobernación en general como los gobiernos en particular, disfrutan de

⁷⁵Dror, Yehezkel. *La Capacidad de Gobernar: Informe al Club de Roma*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 35.

⁷⁶*Ibid*, p. 36.

considerable independencia en la toma de decisiones críticas, lo que los convierte en importantes objetivos de la reforma.

Lo que nos interesa resaltar en el argumento de Dror, es que se suele hablar equivocadamente de “ingobernabilidad” cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar. El uso del término “ingobernabilidad” es con frecuencia incorrecto y también peligroso. Es incorrecto porque lo que se entiende por ingobernabilidad de la sociedad, suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez echará la culpa a la sociedad.⁷⁷

Es verdad que hay sociedades muy difíciles de gobernar, por excelente que sea su gobierno. Pero teniendo en cuenta las serias flaquezas y debilidades de todos los gobiernos contemporáneos, habría que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar y no en inculpar a las sociedades tachándolas de “ingobernables”.

Por su parte, Alcántara (1995 citando a Peters) señala que existen cuatro características que afectan la capacidad de gobierno.⁷⁸ La primera es el grado de calidad de la burocracia que garantice de manera suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas. La segunda, se refiere al compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento en contraposición con sus intereses en tanto que organización e individuos. En tercer lugar, el entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno puede influir en la gobernabilidad. Por último, se señala que el sistema de partidos puede asimismo influir en la gobernabilidad, especialmente en lo relativo a la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción.

⁷⁷ *Ibid*, p. 39.

⁷⁸ Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 30-31.

6.4.4 Governance y gobernanza

Un cuarto uso, el más aceptado de la governance es el de gobernanza. Existe un consenso en el sentido de que es la mejor traducción para la voz governance a nuestro idioma. La mayoría de los organismos internacionales y centros de investigación se inclinan por esta traducción. Aquí se enumeran tres ejemplos que muestran su empleo actual.

En primer lugar, Christensen y Laegreid (2001) afirman que el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) se encuentra en tela de juicio debido a que intenta representar un modelo económico universal de gobierno y organización que centra su atención en la eficiencia. Sin embargo, poco se ha hecho en lo que respecta a la evaluación de los efectos de la reformas del modelo de la Nueva Gestión Pública, ni en lo relacionado con la consecuencia de la importante meta de la eficiencia, ni en lo que se refiere a los efectos sobre otras metas, como la de la gobernanza política, lo cual se debe parcialmente al hecho de que no se trata de una tarea fácil.⁷⁹

Para estos autores existen pocas pruebas de que la aplicación de las estrategias de reforma basadas en el modelo de la Nueva Gestión Pública produzca realmente los resultados esperados. A menudo, los efectos y consecuencias del modelo de la Nueva Gestión Pública se dan por supuestos o se prometen, pero no se documentan. Dichos efectos son difíciles de cuantificar y muy controvertidos; se argumentan en contra de las relaciones entre las causas y los efectos; los indicadores de eficiencia y efectividad son elusivos; los efectos secundarios son difíciles de rastrear; y la metodología que se utiliza en la evaluación del modelo de la Nueva Gestión Pública es insuficiente.⁸⁰

⁷⁹Christensen, Tom y Laegreid, Per. “La Nueva Administración Pública: el Equilibrio entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa”. *Gestión y Políticas Públicas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. X, no. 1, primer semestre de 2001, p. 55.

⁸⁰*Ibid*, p. 56.

Nosotros argumentaremos que los procesos de reformas públicas, como los relacionados con el modelo de la nueva administración pública, no se caracterizan por un simple ajuste de las actuales doctrinas internacionales sobre la administración. Evidentemente, los conceptos de la reforma son filtrados, interpretados y modificados a través de la combinación de dos procesos más cuya base es nacional. Uno de ellos lo integran la historia, la cultura, las tradiciones y la gobernanza político-administrativos nacionales, desarrollados de una manera evolutiva; y el otro lo constituyen las acciones efectivas emprendidas por los dirigentes políticos y administrativos para favorecer las metas colectivas mediante la planeación administrativa y una política administrativa nacional activa.⁸¹

En segundo lugar, Santibáñez (2000) señala que el vocablo *governance* se ha traducido como gobernanza. Por lo que identifica tres distinciones en torno al término.⁸² La noción de gobernanza I, el paradigma de la estabilidad, propio de la concepción dominante de gobernabilidad, se ha impuesto en los procesos sociales y políticos debilitando las capacidades y las posibilidades de acción e influencia de la sociedad civil a favor de la acción del buen gobierno. Esto se ha expresado en una relación vertical, poco participativa y con amplios mecanismos de control político y social. Frente a ella se empiezan a incubar dinámicas sociales que tarde o temprano, constituirán un factor de desestabilización. A ello le llama gobernanza II. En el marco de una sociedad que acentúa y reproduce las relaciones de dominación, la posibilidad de una profundización de las tensiones que suponen el encuentro de ambas lógicas tienden a aumentar.

Frente a la disyuntiva que supone el punto de inflexión de la descripción anterior, se propone la noción de gobernanza III, para enfatizar la idea de diseñar y favorecer la consolidación de una estructura global que posibilite una relación virtuosa entre el Estado y la sociedad civil. Con una orientación algo distinta se la propone como un concepto alternativo a gobernabilidad: “la principal preocupación de la masa ciudadana no es, pues, la gobernabilidad, sino exactamente, su inversa: la gobernanza; o sea: el poder (y

⁸¹ *Ibid.*, p. 58. Sobresaltado mío.

⁸² Santibáñez. Dimas. “Gobernabilidad, Profundización de la Democracia y Reforma del Estado”. www.rehue.csociales.uchile.cl/diplomado/gobernabilidad.htm.

derecho) de mantener a políticos, tecnócratas y militares sujetos al control cívico y a la razón histórica de la ciudadana”.⁸³

En tercer lugar, la denominada Gobernanza Corporativa.⁸⁴ Aunque no se dan mayores detalles, este es un concepto que proviene de la OCDE. La llamada corporate governance (gobernanza corporativa) es otra de las traducciones de governance, que empezó a extenderse en los Estados Unidos a principios de los años de 1990, como sinónimo de buen gobierno de las empresas o sociedades. En el contexto de la gestión de grandes sociedades, el término (good) corporate governance hace referencia a la introducción en los consejos de administración, por medio de códigos éticos (en España a partir de 1998, el llamado Código Olivencia o Código de Buen Gobierno), de mecanismos y prácticas de transparencia y buen gobierno que contrarrestan el divorcio tradicional entre propiedad y equipos gestores.

La gobernanza corporativa es la bitácora del desarrollo sostenible, la transparencia y la competitividad de las empresas del sector privado. Los países más competitivos del mundo: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Bélgica, los Países Bajos y Japón son aquellos que con mayor rigor y solidez, han adaptado estos principios de buen gobierno corporativo.⁸⁵

En ese sentido, la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), tras múltiples análisis interdisciplinarios y procesos masivos de concertación con la comunidad internacional, desarrolló y promulgó en 1999, los principios básicos del Buen Gobierno Societario, adoptados por la Unión Europea, la Asociación Asiática de Naciones y gran parte también de América, como lo demuestran las legislaciones de Brasil, México, Argentina, Canadá y algunos estados federales de los Estados Unidos, entre otros.

⁸³ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁴ Muñoz, Ramón. *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental*. México, Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 2001.

⁸⁵ Corporate Governance. “Corporate Governance: Bitácora del Desarrollo y la Competitividad”. Confecamaras, Agosto, 2001. www.dinero.com/cg/SEMANAL.asp.

El objetivo de la gobernanza corporativa –según sus impulsores– es el de asegurar la transparencia y la ética en el manejo de las empresas del sector privado y público, para promover e incrementar la competitividad, las mejores prácticas comerciales, los mayores rendimientos y fomentar la inversión extranjera nacional e internacional. Incluso en la integración europea existen documentos que traducen a la governance como gobernanza. Por ejemplo, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea que se refiere a la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos.⁸⁶ Este libro rebasa la perspectiva de Europa y contribuye al debate sobre la gobernanza mundial. Por lo que la Unión Europea debería tratar de aplicar los principios de buena gobernanza a sus responsabilidades mundiales. Asimismo, hacer lo posible por aumentar la eficacia y las competencias de ejecución de las Instituciones Internacionales. Los principios de la buena governance son la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

Por último, una interpretación adicional es el llamado gobierno electrónico (gobierno en línea o gobierno digital) que es la herramienta que permite una adecuada adaptación al nuevo entorno. El gobierno electrónico incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (como es el internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficacia en la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual.⁸⁷

En este contexto, la gobernanza electrónica (e-governance) pone énfasis en la unión de gestores, ciudadanos y representantes elegidos para participar en la gobernanza de las comunidades a través de medios electrónicos. Esto es debido a la prestación de

⁸⁶ Comisión de las Comunidades Europeas. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, 2001. El Libro Blanco establece los cambios propuestos a realizar. En la primera parte se centra en los medios para reforzar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE. La segunda se refiere a la mejora de la calidad y la aplicación de las políticas comunitarias. La tercera tiene por objeto reforzar la vinculación entre la gobernanza europea y el lugar de la Unión en el mundo. Por último, la cuarta sección aborda el papel de las Instituciones.

⁸⁷ Gasco, Mila. *Una Vuelta por el Mundo. Experiencias de Gobierno Electrónico en Europa y Estados Unidos: un Punto de Partida*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Magazine No. 21, Septiembre de 2001.

servicios electrónicos que garantizan la provisión de servicios gubernamentales a partir de la utilización de instrumentos electrónicos. La gobernanza electrónica tiene tres propósitos básicos: 1) utilización de las nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas; 2) acceso ciudadano a diferentes tipos de información; y 3) transacción con el gobierno.

Cabe señalar, que en el actual contexto de la Nueva Gestión Pública la gobernanza como traducción al español de governance, comienza a generalizarse en su uso y es probable que cada vez más, esta voz se recurra en lugar de la palabra gobernabilidad. Diversas investigaciones y publicaciones así lo demuestran en la literatura especializada.

6.4.5 Governance y “buen gobierno”

Por último, una quinta traducción de la governance es la relativa a “buen gobierno”. Aunque se reconoce que en la versión española, el término en inglés “governance” y en francés “gouvernance” se ha traducido como “gobernabilidad”. No obstante que no existe una unanimidad respecto a la mejor traducción, en otros contextos se ha llegado a emplear como “gestión de asuntos públicos” o como “buen gobierno”.⁸⁸

Desde 1989, fecha en que el Banco Mundial describió la situación reinante en África diciendo que se trataba de una “crisis de buen gobierno”, la expresión “buen gobierno” ha estado asociada en gran medida, por no decir que exclusivamente, a la política de desarrollo, en particular al desarrollo en el mundo postcolonial (Banco Mundial, 1989).⁸⁹ Añadiendo la noción de buen gobierno a sus criterios operativos, el Banco Mundial parecía aceptar la pérdida inicial de su presunta inocencia política e ideológica, al tiempo que evitaba la acusación de que tanto él como el Fondo Monetario Internacional (FMI)

⁸⁸ Editor. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155html.

⁸⁹ Pagden, Anthony. “La Génesis de la Noción de ‘Buen Gobierno’ y las Concepciones de la Ilustración del Orden Mundial Cosmopolita”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.

actúan aplicando un conjunto de supuestos políticos y culturales tácitos, y con frecuencia explícitos que son inevitablemente propios de Europa Occidental.

Para Pagden (1998) la noción de buen gobierno tiene como búsqueda una nueva expresión con la que se caracterizan las nuevas relaciones internacionales, entre el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas han tratado de crear una expresión plenamente cosmopolita.⁹⁰ La teoría política anglo-estadounidense emplea la palabra gobierno para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio de poder coercitivo legítimo. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan. En síntesis, se entiende por gobierno a los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva.

Buen gobierno es una de las traducciones de governance que prefieren otros traductores. Parece indicado no confundir la idea de governance como técnica, método, teoría, filosofía o sistema de gobierno con la noción de good/bad governance. Aquí se introduce un juicio de valor, positivo o negativo. La noción de good/bad governance (quality of governance, level of governance) tiene su origen, desde principios de los años de 1990, en la actividad del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, especialmente en relación con la condicionalidad política de la ayuda al desarrollo.⁹¹

Para otro autor, el buen gobierno se refiere principalmente al enfoque económico y social de la gestión pública, en el que se le atribuye al Estado una responsabilidad clave en la conducción general de la economía y en el desarrollo integral y equitativo de la sociedad.⁹² La concepción de buen gobierno podría decirse que tiene un mayor alcance que la concepción estadounidense del término governance, asimilado éste a la

⁹⁰ *Ibid.*, p. 11. “Para la mayoría de los primeros teóricos europeos del Imperio, había sido el orden monárquico cristiano europeo; para Kant, era el republicanismo; para las Naciones Unidas y en la retórica (si bien no en la política) de los organismos monetarios internacionales, es la democracia claramente liberal o neoliberal”.

⁹¹ Solà, Amadeu. *Op. cit.* p. 7.

⁹² Guerra de la Espriella, Antonio. “Buen Gobierno”. www.parl.gc.ca/information/InterParl/FIPA/htm.

calidad de la gestión de un gobierno determinado. Mientras que governance significa adecuado desempeño gubernamental en el sentido de sensibilidad frente a las demandas y eficiencia administrativa y gerencial. También se vincula a transparencia y accountability (responsabilidad ante la sociedad por los actos de gobierno). En cambio, buen gobierno es una situación de los sistemas complejos que supone la autoreproducción de los sistemas.

Para Stoker (1998) la labor teórica sobre el buen gobierno recoge el interés de la comunidad de los científicos sociales por el fenómeno de la pauta de desplazamiento de los estilos de gobierno. Señala:

Tradicionalmente se utilizaba la palabra inglesa (governance), y así nos lo dicen los diccionarios, como sinónimo de gobierno, más en la bibliografía cada vez más abundante sobre el tema, se ha reorientado su empleo y su importancia, y así “buen gobierno” significa “un cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad (Rhodes, 1996).⁹³

El buen gobierno se ocupa de suscitar las condiciones necesarias para un gobierno ordenado y una acción colectiva. Sus resultados no son, por lo tanto, distintos de los del gobierno. Se trata más bien de una diferencia de procesos.

A pesar de las diferentes posiciones en torno a los significados del buen gobierno, existe un acuerdo básico acerca de que el buen gobierno se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del buen gobierno apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros.⁹⁴

⁹³Stoker, Gerry. “El ‘Buen Gobierno como Teoría’: Cinco Propuestas”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/tilepage.155.html.

⁹⁴*Ibid.* p. 2. En Gran Bretaña y los Estados Unidos, la palabra *governance* forma parte del vocabulario de las autoridades electas o designadas. Además, tiene resonancia en los debates políticos de otras democracias occidentales. En los países en desarrollo, también ha aparecido en el ruedo político. Para el Banco Mundial, en ocasiones se limita al empeño en instaurar un gobierno eficiente y que debe rendir cuentas.

Otras opiniones son que el buen gobierno es algo más que un conjunto de instrumentos de gestión pública, debido a que también consiste en alcanzar una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos. A veces se utiliza el buen gobierno para mostrar el rostro aceptable de la reducción de gastos. Es un término empleado para indicar una disminución de la intervención de las autoridades. El ascenso del buen gobierno corresponde a la búsqueda de disminuciones en el compromiso y el gasto de recursos del gobierno. Además refleja un abanico más amplio de fuerzas.

La aportación de la perspectiva del buen gobierno a la teoría administrativa no está al nivel del análisis causal, ni ofrece tampoco una nueva teoría normativa. Su valor reside en que se trata de un marco vertebrador. El valor de la perspectiva del buen gobierno reside en su capacidad de facilitar un marco general que permite entender los procesos de gobiernos cambiantes. La visión del buen gobierno es válida si nos ayuda a identificar preguntas importantes, aunque no afirme que también ha hallado respuestas útiles. En el análisis del buen gobierno existe al menos, cinco propuestas para su mayor identificación, tal como se muestra en el cuadro No. 6.5.

Cuadro No. 6.5.
Interpretaciones del Buen Gobierno

Interpretación	Descripción
1) El buen gobierno se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él.	El primer mensaje del buen gobierno es poner en entredicho las maneras constitucionales y formales de entender los sistemas de gobierno. En la práctica hay muchos centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno en los planos local, regional, nacional y supranacional.
2) El buen gobierno reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocantes a hacer frente a los problemas sociales y económicos.	La perspectiva del buen gobierno no sólo reconoce la mayor complejidad de nuestros sistemas de gobierno, sino que además nos señala que se ha producido un desplazamiento de la responsabilidad, un retroceso del Estado y la preocupación por llevar las responsabilidades a los sectores privado y voluntario y, sobretudo al ciudadano.

(continúa)

3) El buen gobierno identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva.	La dependencia de poder significa: 1) las organizaciones dedicadas a la acción colectiva dependen de otras organizaciones; 2) para alcanzar metas, las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes y 3) el resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino además por las reglas del juego y el contexto del intercambio.
4) El buen gobierno se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas.	En el buen gobierno la máxima actividad de asociación es la formación de redes que se rigen a sí mismas. Esas redes guardan relación con las comunidades políticas y otras modalidades de agrupaciones basadas en funciones o problemas, muy estudiadas en los análisis de políticas. Las redes de buen gobierno no se limitan a influir en la política oficial, sino que asumen el propio gobierno.
5) El buen gobierno reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.	Los estudios anglo estadounidenses buscan adjetivos que describen la nueva forma “ligera” de gobierno acorde con las circunstancias del buen gobierno. Posibilitador, agente catalítico, comisionado son términos propuestos para exponer cómo es la nueva forma de gobernar. En ellas se habla de la necesidad de que las autoridades locales ejerzan la dirección, establezcan asociaciones, protejan y regulen su entorno y promuevan oportunidades.

(finaliza)

Fuente. Elaboración propia a partir de las ideas de Stoker, Gerry, Op. cit. pp. 8-16.

Para Stoker (1998) la noción de buen gobierno facilita un marco vertebral a los estudiosos y practicantes de la administración pública. Su aportación a la teoría consiste en que ayuda a proporcionar un mapa o guía del universo en mutación del gobierno. Detecta las pautas y los hechos clave. La perspectiva del buen gobierno saca además a la luz varios dilemas o preocupaciones esenciales acerca de la manera en que actualmente están cambiando los sistemas de gobierno. Uno de sus problemas que plantea estriba en que apenas esboza la perspectiva, el objeto de estudio cambia. Es de esperarse que la visión del buen gobierno pueda evolucionar de manera que sea capaz de aprender el proceso de adaptación, aprendizaje y experimentación del buen gobierno.

Por su parte Jessop (1998) señala que existen dos significados de buen gobierno. En primer lugar, buen gobierno puede remitir a cualquier modo de coordinación de

actividades interdependientes entre los cuales tienen pertinencia en tres niveles: la anarquía del intercambio, la jerarquía organizativa y la “heterarquía” que se autoorganiza. El significado es el de heterarquía, es que sus formas comprenden las redes interpersonales que se auto-organizan, la coordinación negociada entre organizaciones y la dirección entre sistemas descentralizados en la que media el contexto.⁹⁵

Aunque el buen gobierno en el sentido de heterarquía aparece en tres niveles (interpersonal, entre organizaciones y entre sistemas), la expresión corresponde a menudo a prácticas del segundo nivel, conforme al uso no especializado reciente, en el que buen gobierno se refiere a la manera de dirigir instituciones u organizaciones específicas en las que intervienen múltiples interesados, al papel que desempeñan las asociaciones entre agentes públicos y privados y a otros tipos de alianzas estratégicas entre organizaciones autónomas pero interdependientes.

El interés por el buen gobierno como tema primordial tiene sus raíces en el rechazo de varias dicotomías simplistas que reportan las ciencias sociales: el mercado frente a la jerarquía de la economía; el mercado frente al plan en los estudios políticos; lo privado frente a lo público en la política; por último, la anarquía frente a la soberanía en las relaciones internacionales.

En realidad, debe partirse de la idea de que la noción de buen gobierno es verter vino viejo en recipientes nuevos. Multitud de prácticas relacionadas con el buen gobierno han sido analizadas tradicionalmente por otros campos de estudio. Existen al menos cuatro aspectos esenciales en este contexto: en primer lugar, con independencia de que la importancia de la heterarquía haya cambiado o no, la importancia del buen gobierno en los discursos especializados ha cambiado, tal como lo muestran los estudios en las ciencias sociales. En segundo lugar, ha reaparecido una corriente estable, pero hasta hace poco subterránea, de prácticas heterarquías, que han empezado a suscitar atención renovada.

⁹⁵Jessop, Bob. “El Ascenso del ‘Buen Gobierno’ y los Riesgos de Fracaso: el Caso del Desarrollo Económico”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.

En tercer lugar, la heterarquía ha recuperado la importancia que había perdido en comparación con otros modos de coordinación. Por último, ha proseguido una tendencia al alza, se ha vuelto predominante y es probable que siga siéndolo. En cada una de estas interpretaciones hay parte de verdad.

En este sentido, la difusión reciente de las redes, a expensas de los mercados y las jerarquías, y del “buen gobierno” a expensas del gobierno, no es únicamente un movimiento pendular de una sucesión regular de modos predominantes de formulación de políticas, sino que refleja un cambio de las estructuras fundamentales del mundo real y un desplazamiento correspondiente del centro de gravedad en torno al cual giran los ciclos políticos.⁹⁶

El ascenso del buen gobierno se debe en parte a modificaciones seculares ocurridas en la economía política que han hecho que la heterarquía adquiera más importancia que los mercados o las formas para la coordinación económica, política y social. La lógica del buen gobierno como mecanismo particular de coordinación, opuesto a la coordinación a través del mercado y a la coordinación imperativa.

Cabe señalar que existen amplias bibliografías acerca del fracaso del mercado y del Estado. Es importante examinar el fracaso del buen gobierno y considerar qué influye en su probabilidad y en las capacidades de recuperarse o responder a este fracaso. Advertir los problemas y riesgos del buen gobierno ayudaría a ver a través de la retórica que actualmente rodea a la asociación entre agentes públicos y privados, así como a la tendencia conexas a subrayar los éxitos y quitar importancia a los fracasos.

El mercado capitalista posee una racionalidad procedimental. Es de índole formal y prioriza la incesante persecución “econominzadora” de la maximización de los beneficios. El gobierno, en cambio, posee una racionalidad sustantiva. Se orienta a metas y prioriza la persecución efectiva de metas políticas sucesivas. La coordinación y la jerarquía del mercado son presa de los problemas que plantean la racionalidad acotada y

⁹⁶ *Ibid*, p. 7.

el oportunismo. El buen gobierno heterárquico se basa en un tercer tipo de racionalidad: la racionalidad reflexiva. La clave de su éxito estriba en la adhesión permanente al diálogo para generar e intercambiar más información; disminuir el oportunismo sujetando a los participantes en el buen gobierno en un conjunto de decisiones interdependientes sobre una mezcla de horizontes a breve, mediano y largo plazo; así como basarse en las interdependencias y fomentando la solidaridad entre todos los interesados.⁹⁷

Incluso se afirma que la noción de governance ha irrumpido en la disciplina de las relaciones internacionales hacia el final del decenio de 1980 de manera destacable. Lejos de irse precisando con el uso, en la actualidad es una noción comodín que tan pronto se refiere a la noción de “régimen” como a la de “orden mundial”. Al mismo tiempo, se sigue utilizando por las instituciones financieras internacionales para justificar sus condiciones políticas en los países que no se consideran aptos para gestionar de modo conveniente los créditos concedidos. La governance se acompaña entonces de un adjetivo calificativo: “good” governance.⁹⁸

Los fracasos de los programas de ajuste estructural han llevado a la banca internacional a tener cada vez más en cuenta la gestión pública de los países en los que interviene y a enumerar los criterios de una buena administración. El Banco Mundial define al gobierno como el conjunto de gobernantes o administración pública: el uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico. Por su parte, el buen gobierno implica: 1) que estén garantizados la seguridad de los ciudadanos y el respeto de la ley, especialmente a través de la independencia de los magistrados, es decir, el Estado de Derecho; 2) que los organismos públicos gestionen de manera correcta y equitativa los gastos públicos: es la buena administración; 3) que los dirigentes políticos respondan de sus acciones ante la

⁹⁷ *Ibid.* p. 11. “Las condiciones necesarias para un ‘buen gobierno’ heterárquico que dé buenos resultados dependen de los modos de coordinación que se adopten, de la constitución de los objetos del ‘buen gobierno’ y de los entornos en los que los agentes pertinentes coordinan sus actividades para alcanzar los objetivos que se han propuesto”.

⁹⁸ Smouts, Marie-Claude. “Del Buen Uso del Gobierno en las Relaciones Internacionales”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.

población: es la responsabilidad y la punidad (accountability); 4) que haya información y sea fácilmente accesible a todos los ciudadanos: es la transparencia. En síntesis, “el concepto de gobierno va unido a lo que los grandes organismos de financiación han hecho de él: una herramienta ideológica para una política de Estado mínimo”.⁹⁹

Aunque se reconocen diferencias culturales, geográficas e históricas, algunas de las líneas que pueden considerarse como un “mal gobierno” por el Banco Mundial¹⁰⁰ son:

- Fallas para hacer una clara separación entre lo que es público y privado. De ahí una tendencia a distraer recursos públicos para provecho privado;
- Falla para establecer un marco previsible en lo legal y en la conducta del gobierno, o arbitrariedad en la aplicación de leyes y reglas;
- Excesivas reglas, regulaciones, requisitos, entre otras, que impiden el funcionamiento de los mercados e incentivan la búsqueda de rentas;
- Prioridades inconsistentes con el desarrollo que resultan en una mala asignación de los recursos;
- Procesos de toma de decisiones excesivamente estrechos y no transparentes.

Otro punto de vista afirma que la noción de gobierno, refleja tanto la exigencia de reflexionar sobre las relaciones de autoridad y poder como la necesidad de poner de relieve la función de protagonistas no estatales en los mecanismos de regulación política.

Por desgracia, nos dice Senarclens (1998) la problemática del buen gobierno ha sido acaparada tanto por organizaciones internacionales deseosas de legitimar sus orientaciones y proyectos de inspiración neoliberal como por algunos autores cuyos trabajos teóricos solían carecer de rigor, y que confundían la expansión del mercado capitalista con el despliegue del movimiento inexorable de la historia. Estas circunstancias no deberían desalentar la realización de estudios sobre el buen gobierno que planteen el

⁹⁹ *Ibid*, p. 4.

¹⁰⁰ Barraza, Beatriz. *Op. cit.* p. 9.

problema de saber cuáles son las instituciones que resultan más adaptadas a las evoluciones del mundo contemporáneo.¹⁰¹

El buen gobierno no ha sido definido con precisión. Se trata de una noción más amplia que la de gobierno. Se suele emplear, al referirse al proyecto de orden internacional, como una especie de equivalente de instituciones y prácticas favorables a la paz y al desarrollo. Estriba en la idea de que los gobiernos de los Estados poseen el monopolio del poder legítimo, y de que hay otras instituciones y protagonistas que contribuyen al mantenimiento del orden y participan en la regulación económica y social. Los mecanismos de gestión y control de los asuntos públicos implican en el plano local, regional y nacional, un conjunto complejo de estructuras burocráticas, poderes políticos más o menos jerarquizados, empresas, grupos de presión privados y movimientos sociales.

Sin embargo, las concepciones neoliberales han llegado a ser dominantes en las instituciones internacionales, ya que todas se dedican a defender la misma lógica económica y política. Se supone que el desarrollo económico impulsado por un mercado con un mínimo de trabas va a resolver con el tiempo los problemas económicos y sociales, creando riqueza, empleos y atenuando por consiguiente los fenómenos de pobreza tanto del Norte como del Sur. En este contexto, los conceptos económicos clásicos y las perspectivas utilitarias del siglo XIX relativas a la función limitada del Estado han vuelto a ponerse de moda.

El discurso del Banco Mundial sobre el buen gobierno correcto puede considerarse que representa una evolución positiva con respecto a sus prácticas anteriores. El banco ha abandonado la neutralidad política que le imponían sus estatutos y ha manifestado su interés por las condiciones políticas del desarrollo, es decir por cuestiones como la legitimidad, la participación de las poblaciones en los intercambios, el Estado de Derecho, la administración de la justicia, los derechos

¹⁰¹ Senarclens, Pierre de. "Buen Gobierno y Crisis de los Mecanismos de Regulación Internacionales". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titulepage.155.html.

humanos y la libertad de prensa. Esta institución también se ha pronunciado a favor de las ONG, los sindicatos y los movimientos de la sociedad civil.¹⁰²

Sin embargo, a pesar de dichos avances el Banco Mundial prescinde del análisis de los contextos históricos y políticos, especialmente por lo que se refiere a las jerarquías de poder, las contradicciones, los conflictos entre grupos sociales, la estructura de los intercambios internacionales y las dependencias financieras y tecnológicas. El Banco contempla al mercado como una realidad social apolítica que funciona en virtud de una dinámica propia y que está dispuesta a liberar las fuerzas de la sociedad civil, así como a permitir el progreso económico y social cuando el contexto institucional es favorable para su expansión.¹⁰³

En suma, existe la necesidad de que la noción de buen gobierno, que permite analizar no solamente a las instituciones clásicas, las formas de democracia, el poder y sus instrumentos, deben incluir los nuevos mecanismos de coordinación social y los nuevos actores que hacen posible la acción política.

6.5 GOVERNANCE: LA RECUPERACIÓN DEL INGREDIENTE POLÍTICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La governance contribuye a recuperar el elemento político en la Administración Pública. Mientras que la gestión pública fortalece las capacidades administrativas del gobierno, la governance intenta mejorar las capacidades políticas del gobierno. Por ello, la gestión pública requiere del ingrediente político para alcanzar los objetivos previamente establecidos por los gobiernos.

¹⁰² *Ibid.*, p. 9.

¹⁰³ *Ibidem.* “Los trabajos sobre el *buen gobierno* tienen el mérito de recordarnos que los Estados y las organizaciones intergubernamentales no son los únicos que apoyan y promueven el orden internacional y los regímenes de cooperación. Estos trabajos han aclarado que los cambios estructurales están modificando las condiciones de ejercicio de la soberanía, y que a partir de ahora en la política internacional intervienen e influyen numerosos protagonistas no estatales. (...) Además, una buena parte de los trabajos publicados sobre el buen gobierno se ha preocupado por algunos problemas éticos que se plantean en las relaciones internacionales, así como por una gestión de índole liberal de la sociedad civil, especialmente de ONG, empresas, científicos y expertos”.

Una propuesta sólida en la que puede mostrarse la importancia de la governance y la gestión pública es la de Moore (1995). Para este autor, aunque muchas de las técnicas de la gestión empresarial son igualmente aplicables al sector público, se plantea de manera errónea ya que el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado.¹⁰⁴ Afirma que el sector público a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos.

El directivo público es quien, según Moore, debe estimular y conducir el diálogo comunitario para la definición y constante evaluación de la gestión pública. Para romper con la tradicional dicotomía entre política y administración, este autor propone una nueva clase de responsable público con capacidad política, expresada a través de la gestión política. Se trata de que el directivo público debe encargarse de obtener una misión o mandato explícito para su organización o programa, de cuya ejecución posteriormente debe rendir cuentas ante los representantes democráticos de la sociedad. No se trata de que el directivo imponga su propia concepción del valor público, sino de que tome la responsabilidad de obtener dicho mandato y obligarse a su cumplimiento.

Pero ¿quiénes son los gestores públicos? Moore señala que los cargos de elección del poder ejecutivo –presidente, gobernadores y presidentes municipales– pueden considerarse como gestores públicos. Son responsables constitucionalmente de la ejecución de las leyes y el uso de los recursos públicos. Alternativamente, se puede considerar como gestores públicos a los responsables nombrados por los cargos electos para dirigir las agencias: los administradores, comisionados o directivos. A menudo, estos ejecutivos políticos asignan a su staff la responsabilidad de gestionar proyectos y llevar a cabo determinadas iniciativas políticas, los miembros de dichos staffs se podrían considerar gestores públicos. O bien podrían considerarse gestores públicos a los funcionarios de rango superior que apoyan a los cargos electos y sus staffs.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Moore, Mark H. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, Piados, 1998, p. 16.

¹⁰⁵ *Ibid*, p. 20.

Incluso aquellos que lideran grupos de interés se podrían considerar como importantes emprendedores o gestores públicos, ya que a menudo inician o paralizan las organizaciones públicas. Por último, algunos gestores privados se convierten en gestores públicos al trabajar para el gobierno. Sin embargo, aunque muchos funcionarios pueden denominarse gestores públicos, sólo unos pocos disponen de autoridad directa sobre los recursos públicos y responsabilidad por lo que se refiere a la actuación del sector.

La gestión pública en el sector público debe empezar analizando la política. Por política, no solo debe entenderse como las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y representantes, sino también a los acuerdos políticos recogidos en la legislación y que definen los mandatos de actuación de los directivos.

Para Moore los procesos políticos, legislativos, y las leyes derivados de éstos, merecen esta consideración.¹⁰⁶ En primer lugar, en este ámbito los directivos deben intentar descubrir qué propósitos valora la población, y por consiguiente defenderlos práctica y normativamente como centro del esfuerzo directivo. En la política y a través de la política, los directivos pueden descubrir y encontrar la forma de moldear los mandatos para la acción. En segundo lugar, las instituciones políticas otorgan a los directivos públicos los recursos que necesitan para realizar los objetivos operativos, incluyendo el dinero, la autoridad sobre sus propias organizaciones y, más allá de éstas, sobre aquellos que contribuyen al propósito de los directivos. En tercer lugar, a través del debate político y legislativo, los directivos públicos, tanto en la teoría como en la práctica, deben rendir cuentas de sus actos, ya que su reputación como buenos directivos se construye a través de la evaluación de los resultados de su tarea. La gestión política es una de las funciones claves de la gestión pública.

La gestión pública es una función importante por una razón muy sencilla: para conseguir objetivos operativos, los directivos públicos a menudo necesitan la

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 166.

colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa. Generalmente, los directivos necesitan estos actores externos por una o varias de las siguientes razones: les es necesario su permiso para utilizar recursos públicos para una determinada misión, o su apoyo operativo para producir los resultados de los cuales son responsables. Dado que dichos actores se encuentran fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo, éste no puede simplemente ordenarles una determinada acción, sino que debe persuadirles. Por este motivo es apropiado ver la dimensión política de la tarea directiva.

En el núcleo de la gestión pública, los actores que siempre están presentes y a los que se ve siempre prestar atención son los que nombran a los directivos, establecen los términos de su responsabilidad y les proporcionan recursos. La figura más importante en dicho contexto son los superiores inmediatos de los directivos, generalmente son los políticos. En realidad, muchos gestores públicos consideran que sus inmediatos superiores son la única pieza relevante de su entorno autorizador. Dicha concepción es defendida por los superiores políticos que desearían ganar control efectivo sobre lo que los directivos subordinados hacen.

Los gestores públicos deben implicar a los actores del entorno político externo para conseguir apoyo político, ganarse la legitimidad y movilizar a los actores que están fuera del ámbito directo de su autoridad. Aunque parece que se trata de una cuestión técnica, es también una cuestión ética. La manera en que los gestores públicos implican a su entorno político determina la calidad de la gobernabilidad democrática de que gozan los ciudadanos. Esta convicción afecta a la convicción que tenemos de que los gestores públicos persiguen propósitos genuinamente colectivos en lugar de su interés personal o sus propias concepciones del bien público.¹⁰⁷

En suma, la gestión política debe ser entendida como el esfuerzo por movilizar la autoridad política y la legitimidad por un propósito, puede ser particularmente importante para las organizaciones que regulan e imponen la ley. Sin el apoyo público para ayudarles

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 201.

en la tarea de la imposición, no pueden alcanzar el grado de conformidad que necesitan para la consecución de sus objetivos.

La governance no es una fórmula mágica, sino tan sólo, una visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo.¹⁰⁸ Dentro de los retos más importantes de la gestión pública, enmarcadas dentro de esta visión de governance se encuentran las siguientes:

1. La gestión multinivel y en red, entre instituciones públicas y privadas y del llamado “tercer sector”, así como relaciones intergubernamentales (entre organizaciones públicas de distinto nivel) e interorganizativas (entre la administración pública y la sociedad civil);
2. La complementariedad entre lo público y lo privado, frente a la separación y al enfrentamiento precedente. Los mecanismos cuasi competitivos y de mercado no pretenden eliminar el financiamiento y la provisión pública, sino gestionar menos burocráticamente las políticas públicas. La provisión es pública, la producción privada;
3. La configuración de la estructura de las organizaciones públicas de una forma menos piramidal y jerárquica, por una más plana y flexible;
4. No puede olvidarse que la administración pública como titular del poder público, lo ejerce coactivamente, en su caso;
5. Elevar la confianza y la motivación de los empleados públicos. La motivación y la participación de éstos en el proceso de cambio es ineludible;
6. Establecer un nuevo modelo de responsabilidades por la gestión pública, diferente y complementario del de legalidad;
7. La necesidad de una cierta autoridad, no incompatible con la autonomía y la descentralización de la gestión pública;

¹⁰⁸ Canales Aliende, José Manuel. “Gobernabilidad y Gestión Pública”. En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001, pp. 45-46.

8. En la gestión pública existen limitaciones legales y presupuestales fruto del Estado de Derecho. Este punto es irrenunciable, aunque deban necesariamente transformarse y adoptarse sus categorías jurídicas;
9. Las decisiones previas de la gestión pública son políticas, el mercado no puede ni debe sustituir nunca a las instituciones democráticas;
10. La innovación y el aprendizaje aparecen como necesarios para el progreso y del desarrollo de la gestión pública hoy;
11. La evaluación supone un instrumento y una práctica muy idónea no sólo para el cambio organizativo, sino también para el aprendizaje previo de las organizaciones y para la participación ciudadana;
12. La gestión pública, además de nuevos instrumentos o herramientas de gestión, y de las habilidades directivas necesarias para quien la desempeñen, necesita desarrollar ad intra y ad extra políticas de información y de comunicación adecuadas y transparentes;
13. La transformación del presupuesto de una mera expresión legal y contable en un instrumento para la dirección y la gestión pública;
14. Deben impulsarse nuevas formas de relacionarse del sector público con la ciudadanía, los actores sociales y económicos;
15. Una profesionalización creciente de la función pública y una dirección pública profesional y cualificada;
16. Los ciudadanos deben ser algo más que clientes, deben ser “copropietarios” y como tal deben decidir y participar en aquellos que les afecte;
17. Impulsar una nueva ética pública basada en los principios de legalidad, honestidad, respeto a la ley y probidad pública.

A partir de la influencia de la governance a la gestión pública, el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial. Este modelo debe estar fundado en la misión y en los valores democráticos a desarrollar, y en logro de los máximos resultados al servicio del ciudadano.¹⁰⁹

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 46.

En otra perspectiva, Moreno (2000) que traduce la governance como gobernaza afirma que este neologismo se refiere a aquellas cinco momentos de la gobernanza: la corporativa, la urbana, la buena gobernanza, la global y la militar.¹¹⁰ La primera, es la gobernanza de la empresa y de estructuras de gobernanza (corporate governance, governance structures) desde los años de 1970, en particular en la obra de Oliver Williamson, para designar la política interna de la empresa. Esto es el conjunto de dispositivos que ésta aplica para efectuar coordinaciones eficaces en dos planos: los protocolos internos cuando la empresa está integrada (jerarquía) o bien los contratos, asociaciones temporales, uso de normas, cuando el producto o servicio se subcontrata. La gobernanza es, en esta primera fase una metáfora de la política: la política en la economía concebida como gestión de las personas con vistas al beneficio.

El segundo gran momento de la gobernanza marca su transición hacia el ámbito público: la gobernanza se hace urbana (urban governance). La gobernanza urbana es inicialmente el resultado de los intentos contradictorios de los ayuntamientos británicos de la era Thatcher de gestionar la ciudad con recursos financieros fuertemente recortados. Existe una contradicción porque el asunto es que las reducciones y privatizaciones de los servicios públicos se combinan con prácticas de resistencia y solidaridad de las clases populares que luchan por no ser excluidas. Con este tipo de gobernanza se logran tres objetivos al mismo tiempo: se reduce el gasto público, se aumenta el beneficio privado y se suprime en gran medida el margen de intervención de las clases populares en la gestión de los asuntos públicos.

Una tercera etapa es la llamada buena gobernanza (good governance). La buena gobernanza es en este contexto la disciplinada aplicación de los planes de ajuste estructural ahora radicalizados y denominados “estrategias de reducción de la pobreza”. A esta gobernanza que a escala nacional gestiona los efectos de las políticas neoliberales hay que añadir una cuarta: la gobernanza global. Esta es flexiblemente articulada con

¹¹⁰ Moreno, J.D. “De la ‘Gobernanza’ o la Constitución Política del Neoliberalismo”. *Viento Sur*. www.nudo.50.org/viento_sur/ultimo/htm.

las políticas de organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, la OMC, OCDE, el Foro Económico Mundial y las instituciones de la Unión Europea.

Un último aspecto importante de esta gobernanza mundial es la militar. Aquí también la desaparición de las líneas entre lo público y lo privado, la intervención de la sociedad civil y de las empresas se hace evidente. La confusión entre lo político y lo militar, la paz y la guerra, la economía y la acción comunitaria son señas de una gobernanza flexible orientada a la máxima eficacia y rentabilidad, sin que nadie se detenga a preguntar desde una instancia política cuáles son los fines perseguidos. Lo fundamental en la lógica de la gobernanza, como en la del capital, es que la pregunta por los fines no se plantea: sólo los medios cuentan.

Es frecuente, al considerar la gobernanza, ver en ella un mero cambio de estilo en el modo de gobernar sin que ello suponga ningún cambio político fundamental. La gobernanza mejoraría la eficacia del Estado agilizando la vida social y económica: incluso, en término de Giddens –el teórico de la Tercera Vía– serviría para “democratizar la democracia” liberándola de la carga del Estado social y acercándola a la “sociedad civil”. Sin embargo, un simple repaso de sus objetivos explícitamente declarados permite ver su absoluta incompatibilidad con los conceptos e instituciones básicas de la democracia. La soberanía popular, el principio de legalidad, la separación de poderes, la idea misma de ley, la distinción entre lo público y lo privado son abandonadas como antiguas. El cambio del modelo político que de manera más o menos explícita supone la gobernanza es un auténtico proceso constituyente encaminado a que las realidades económicas y sociales de 30 años de neoliberalismo queden legal y políticamente sancionadas.¹¹¹

Para Moreno la gran paradoja de la gobernanza es que se propone ampliar la democracia hacia la sociedad civil que es precisamente aquel conjunto de relaciones en que los ciudadanos son sólo agentes de un interés particular. El ciudadano sólo es tal, cuando es integrante del pueblo soberano. Las prerrogativas que colocan la ley, expresión

¹¹¹ *Ibid*, p. 5.

de la voluntad del soberano, por encima del interés privado son la única garantía de los ciudadanos que integran la persona colectiva del soberano contra la desigualdad y contra la dominación de los más débiles por los más fuertes. Así, la aparente “devolución” de poderes que realiza la gobernaza neoliberal a favor de la sociedad civil equivale a expropiar al pueblo de su soberanía.

Para mejorar la gobernanza y aumentar la capacidad de la gestión pública se requiere no sólo la construcción de administraciones públicas meritocráticas, bien incentivadas y con habilidades para gerenciar en contextos de marcada incertidumbre y turbulencia. Más bien, se requiere complementar este componente burocrático con un entramado de reglas de juego (instituciones) formales e informales que mejoren la organización y representación de todos los grupos sociales, a la vez que sirvan para fomentar la coordinación y/o cooperación entre los agentes estatales (políticos, expertos y administradores públicos) y los distintos sectores que componen la sociedad, en especial aquellos con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades.¹¹²

6.6 GOBERNANZA: EL GOBIERNO RED

La gobernanza representa otro importante punto de inflexión en el desarrollo de los estudios sobre la administración pública. Para Pardo (2004) bajo su perspectiva, se pierde el interés en el gobierno per se, privilegiándose su actuación por conducto de socios o mediante redes. El acto de gobernar consiste en “direccionar” la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una importante gama de opciones para decidir el rumbo.¹¹³

¹¹²Repetto, Fabián. “¿Es Posible Reformar el Estado sin Transformar la Sociedad? Capacidad de Gestión Pública y Política Social en Perspectiva Latinoamericana”. *Reforma y Democracia*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 16, febrero 2000, p. 5.

¹¹³Pardo, María del Carmen (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004, p. 16.

Adquieren una enorme importancia las ONG, hasta llegar al extremo de pensarse en que se gobierne sin gobierno. Aunque la realidad se ha ido imponiendo y se reconoce que, pese a la importancia de redes y vínculos con la sociedad, el gobierno sigue ocupando un lugar clave. Pero ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, para convertirse en parte de un Estado facilitador. Bajo esta concepción, la administración pública no es autónoma; utiliza organizaciones del sector privado en la provisión de servicios públicos, particularmente los sociales, así como redes de otros actores no gubernamentales.

El modelo de gobernanza para la administración pública comprende una idea de la democracia más amplia que la de cualquiera de los otros enfoques contemporáneos. Existe de hecho un debilitamiento de la concepción tradicional de la dicotomía Estado-sociedad y el régimen de rendición de cuentas se hace extensivo a los sectores privado y social. Para Peters (2004) la postura que asume es que debe conservarse la gobernanza como instrumento central para la definición de los objetivos y la rendición de cuentas, pero también que otros actores puedan llegar a involucrarse en ella.¹¹⁴

Aunque la literatura académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, para nuestros propósitos la idea esencial es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era. Por el contrario, ahora se concibe al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas se elaboran e implementan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados.¹¹⁵

Se ha caído fácilmente en el error de sobreestimar ese nuevo estilo que revelan los sistemas políticos contemporáneos para alcanzar las metas colectivas, y suponer que la “gobernanza sin gobierno” es una posibilidad. Pero, pese a la importancia de las redes y vínculos de los organismos del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, el

¹¹⁴Peters, B. Guy. “Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública: de las Preguntas Sencillas a las Respuestas Difíciles”. Pardo, María del Carmen (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004, p. 69.

¹¹⁵Peters, B. Guy. “La Gobernanza en Niveles Múltiples: ¿un Pacto Fáustico?” *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 169, vol. XLII, núm. 3, julio-diciembre de 2002, p. 430.

gobierno sigue ocupando un lugar clave en la definición de los objetivos para la sociedad y en vigilar la implementación de los programas.

Peters señala que la adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición colectiva de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración pública. En términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador.

Peters identifica algunos rasgos de la gobernanza que muestran las diferencias entre la administración pública tradicional,¹¹⁶ como son los siguientes:

1. Autosuficiencia. En el modelo de la gobernanza, la administración pública es todo menos autónoma. Uno de los rasgos distintivos de este enfoque es que el gobierno utiliza las organizaciones del sector privado como parte de la estrategia de provisión de servicios de los programas públicos. En lugar de confiar en la capacidad autónoma del gobierno, la tesis de la gobernanza respecto de las tareas del sector público es que los programas pueden brindarse mejor por medio de los vínculos con el sector privado.¹¹⁷
2. Control de los empleados del gobierno. La forma en que el modelo de gobernanza concibe el sector público ofrece una visión más positiva y confiable de sus empleados. En esta perspectiva, además de la importancia que se otorga a la participación de los actores del sector privado y a las relaciones que con ellos deben establecerse para la provisión de los servicios, se considera necesario facultar a los niveles inferiores del sector público para que tomen sus propias decisiones, lo mismo que los clientes de las organizaciones.

¹¹⁶*Ibid.*, pp. 86-93.

¹¹⁷*Ibid.*, p. 86. "En lo empírico, la tesis de la gobernanza sostiene que los gobiernos pueden proveer los servicios de manera más eficiente y efectiva si la estructura de suministro incluye a actores del sector privado. Esto significaría, como mínimo, que el sector público tiene la capacidad para influir en los actores del sector privado que utiliza voluntarios y otro tipo de personal de suministro de bajo costo".

3. Régimen de rendición de cuentas. La obligación de rendir cuentas cambia cuando se aplica el modelo de gobernanza al sector público. En el momento en que se recurre más al sector privado como medio para proveer los servicios de los programas públicos, dicha obligación con respecto a los programas se debilita, a la vez que se ensancha.
4. Uniformidad de los servicios públicos. La gobernanza implica que lejos de que existan respuestas claras y ampliamente aceptadas a muchas de las preguntas del gobierno, que sean también operativas dentro del sistema político, casi todos los temas relativos a la estructura y procesos están abiertos y son susceptibles de negociarse y de ser formas creativas del diseño institucional.
5. La gobernanza y la función pública. Los sistemas de personal del gobierno deben ser mucho más flexibles, y estar más abiertos a toda una gama de convenios profesionales y de administración, que los sistemas tradicionales y formalizados. Esa apertura puede conseguirse mediante subcontrataciones y otros medios similares que hacen participar a personal externo en el gobierno, aunque ello tiene un costo. El aspecto central de todos estos cambios en las funciones y responsabilidades es la posibilidad de preservar el carácter público del sector público.
6. Un concepto más amplio de democracia. Aunque se sigue aceptando que el Estado tiene la autoridad última sobre las políticas, debido a su legitimidad democrática, el modelo de gobernanza también reconoce otras formas y foros de participación pública. La gobernanza involucra a las organizaciones y actores del sector privado como elementos clave de la provisión de servicios, y permite que todos los participantes opinen sobre la manera en que éstos se suministrarán, aunque no necesariamente sobre su contenido real.
7. Poca participación de la burocracia en las políticas. El enfoque de la gobernanza mantiene una posición intermedia, aunque hay una tendencia a considerar que debiera ser más autónoma que el modelo administrativo tradicional. Sin embargo, la independencia que obtiene la burocracia en el modelo de gobernanza, se refiere más a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil, por lo que la administración de las redes se convierte en un medio crucial para la definición de las políticas.

El modelo de la gobernanza descansa en gran medida en las redes de actores que puedan asociarse con el gobierno, y en menor grado, en los ciudadanos activos que quieran participar como individuos. La posibilidad de hacer una reforma de la administración pública al estilo de la gobernanza dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, así como normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de las políticas.

6.7 A MAYOR GESTIÓN PÚBLICA MAYOR GOBERNANZA

Para el Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD, 2000) la respuesta neoliberal, basada en el Estado mínimo, no ha resuelto los principales problemas de acción colectiva de las naciones y comunidades. Por lo tanto, es necesario constituir un nuevo patrón de gobernanza que, en el caso de los países latinoamericanos contemple, al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y de la consolidación de sus democracias recientemente creadas. Esta nueva gobernanza dependerá, en primer lugar, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, actor principal en la organización y coordinación de la acción colectiva.¹¹⁸

Para reconstruir la gestión pública, el Estado debe redefinir sus funciones y su forma de actuación, de incrementar la capacidad de gestión estatal (governance), mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas. Sin embargo, la realización de modificaciones en el aparato administrativo no es suficiente. Es imprescindible la recuperación de las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernabilidad de los países.¹¹⁹

¹¹⁸ Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública*. Latinoamericana. Argentina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y Eudeba, 2000, p. 17.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 18.

La gobernabilidad es más que la simple reinvencción del gobierno; es también la reinvencción del comportamiento del Estado con la sociedad y del propio papel de ésta. Sin embargo, no se trata de cualquier gobernabilidad; lo que se busca, es una gobernabilidad democrática, orientada por la tarea de consolidar la democracia en América Latina. El desafío de la gobernabilidad democrática es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos.

Maynetz (2001) afirma que de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es la pérdida del control del Estado, si no más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz. En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz que cualquiera de las formas “puras”.¹²⁰

Offe y Schmitter (2001) afirman que el carácter del sistema de partidos emergente será el elemento para determinar la gobernabilidad. Pero no será el único, los actuales gobiernos recientemente democratizados no repetirán la trayectoria de aquellos que se democratizaron en el pasado. Tendrán que lidiar con todo el rango de asociaciones y movimientos que se han acumulado a lo largo del tiempo, es decir, toda la fauna y flora exóticas de una moderna sociedad post industrial.¹²¹

¹²⁰Maynetz, Renate. “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”. *Op. cit.* p. 19.

¹²¹Offe, Clauss y Schmitter, Philippe. “Las Paradojas y los Dilemas de la Democracia Liberal”. Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001, p. 81.

Por su parte, para Przeworski (2001) señala que los que critican las instituciones políticas desde posiciones neoliberales sostienen que los políticos se han desligado del control popular y actúan en defensa de determinados intereses, incluido el interés en su propio poder, privilegios y beneficios económicos; guiados por esta clase de intereses privados, la intervención gubernamental en la economía genera ineficiencia. A partir de este análisis, extraen lo que es una conclusión política repetida: que necesitamos reformas políticas que limiten la capacidad del gobierno para intervenir en la economía.¹²²

Lo que hay de cierto en el neoliberalismo es que mejorar los resultados económicos exige una reforma política. Pero los neoliberales concluyen erróneamente que la manera óptima de lograr dichos resultados (...) sería reducir la función económica del gobierno. Lo que, por el contrario, hace falta para que la economía política funcione mejor es garantizar que la conducta del gobierno esté sometida a una atenta supervisión por parte del ciudadano. En pocas palabras, debemos reformar nuestra economía mejorando nuestra democracia, garantizando que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades al gobierno por sus actividades económicas de manera efectiva.¹²³

Mientras que para Evans (2001) la imagen del Estado como problema fue en parte consecuencia de su fracaso en cumplir las funciones que le habían fijado los planes de acción anteriores, pero ésta no fue la única razón. Por lo menos en algunos casos el Estado había estimulado de hecho un cambio estructural notable, allanando el camino para poder confiar en mayor medida en la producción industrial nacional. Entonces volvieron a cobrar prominencia las teorías minimalistas que insistían en limitar los alcances de su acción al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada, teorías apuntaladas por un impresionante aparato analítico “neoutilitarista”. Por otra parte, las teorías neoutilitarias del Estado se amoldaban bien a las recetas económicas, ortodoxas sobre el manejo de los problemas del ajuste estructural. A mediados de los ochentas era difícil resistirse a esta combinación.¹²⁴

¹²² Przeworski, Adam. “Una Mejor Democracia, una Mejor Economía”. Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001, p. 115.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Evans, Peter. “El Estado como Problema y como Solución”. Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001, p. 131.

Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya se apunte a dejar que los precios “alcancen su nivel correcto” o al establecimiento de una industria nacional, requiere la industrialización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos. “La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción”.¹²⁵

¹²⁵*Ibid*, p. 133.

La Gestión Pública es una orientación dentro de un objeto de estudio mayor: la Administración Pública. Para explicar su origen, desarrollo y estado actual sólo es posible cuando se asocia a la disciplina en el campo de estudio donde surge. Se trata de una orientación reciente que proviene de la voz inglesa management, que se caracteriza por investigaciones empíricas basadas en estudios de casos “exitosos” de los cuales se extraen recomendaciones de tipo generalizables aplicables al ámbito público.

A pesar de lo que afirman los gestores privados, la gestión nace en el sector público y no en la empresa comercial. La primera aplicación sistemática de la gestión se realiza en el ejército de los Estados Unidos. Incluso, tanto en el ejército como en la universidad moderna, la gestión es aplicada de manera consistente. Aunque es necesario aclarar, que su mayor desarrollo se realiza en la gestión privada, durante el desarrollo del siglo XX.

En el nivel teórico, el origen primogénito de la gestión pública se encuentra asociado a la voz management. Omar Guerrero (1999) sostiene acertadamente que la palabra management proviene del siglo XVIII cuando significaba “manejo o doma de caballos”, luego se convierte en sinónimo de manejo o

administración; en francés era sinónimo de *govern* y *administration*; en el Reino Unido la voz *management* se usaba como una categoría gubernamental, mientras que en España y Francia se prefería el uso del vocablo administración.

La Gestión Pública tiene como método de estudio de manera predominante el estudio de caso. A partir del análisis de un caso específico, los investigadores extraen conclusiones que se pretenden se conviertan en generalizaciones y que de acuerdo, a este criterio tendrían que convertirse en teorías. Esta situación resulta controversial debido a que los estudios de caso, no pueden aplicarse de manera universal y no se pueden aplicar todos los conocimientos que supuestamente se han adquirido. Como sea, se trata de una método práctico que tiene todavía serias deficiencias cognoscitivas, epistemológicas y teóricas.

La Gestión Pública no es una ciencia independiente, debido a que tiene un objeto de estudio que comparte con la Administración Pública. El estudio del objeto es reciente, empírico, factual y de carácter institucional. En realidad, se trata de un conjunto de técnicas que pueden aplicarse al sector público, con las consiguientes limitaciones y especificaciones en cada caso. Para que la Gestión Pública pueda lograr un mayor rigor científico requerirá de estudios con mayor consistencia y argumentación, que permita alcanzar conocimiento acumulable y aplicable a la Administración Pública.

En el nivel práctico, la gestión pública ha transitado de una gestión pública tradicional, a una Nueva Gestión Pública eficientista (gerencial) y después a una gestión de calidad. En este contexto, algunos países como Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Canadá comenzaron a realizar un conjunto de políticas con orientación al cliente, la búsqueda de mejorar la eficiencia y eficacia, mayor poder a los gestores públicos y una gradual separación de organizaciones que toman decisiones y de organizaciones operativas. Entonces nace la *New Public Management* (Nueva Gestión Pública), también impulsada por la OCDE y el Banco Mundial, entre otras. Las raíces teóricas de la Nueva Gestión Pública proviene de la elección pública (*public choice*) y

las teorías gerencialistas privadas que consideran que dichas aplicaciones pueden ser implementadas de manera automática en el sector público.

Tanto, Christoher Hodd (1991, 1994), Aucoin (1990, 1995), Moore (1995), Lynn (1998), así como Guerrero (1999), Bozeman (1987, 1993), Goodsell (1993) y Frederickson (1993) han criticado la mayoría de los argumentos que sustentan la Nueva Gestión Pública, particularmente los trabajos de Osborne y Gaebler (1992) y de Barzelay (1992). La Nueva Gestión Pública no es una teoría administrativa, sino más bien una filosofía administrativa. Presenta grandes deficiencias teóricas que muestran que la Nueva Gestión Pública no es un modelo universal y aplicable a todos los países en sus sistemas de gobierno, por el contrario, tienen enormes limitaciones y obstáculos en su implementación. Mientras que en la Administración Pública Progresiva (APP) se señalan las deficiencias del modelo burocrático y de la intervención del Estado, en la Nueva Gestión Pública se identifican los errores del gerencialismo y el supuesto modelo posburocrático. En realidad, la Nueva Gestión Pública es vista por algunos como una moda pasajera.

El uso del concepto de gestión pública presenta una complejidad conceptual. Mientras que su primer uso –gestión– corresponde a un reconocimiento de esta voz en el campo de la Administración y la Administración Pública. En las siguientes utilizaciones –gestión privada, gestión empresarial, gestión de calidad y gestión del ámbito público– se muestra la influencia del gerencialismo, la elección pública y el neoliberalismo como franco ataque al papel del Estado y su maquinaria de intervención: la administración pública. Un uso que pretende desenmascarar el contenido real de la gestión pública por la excesiva influencia de la Nueva Gestión Pública es el propuesto por Guerrero (1999) que la denomina la “endoprivatización”, es decir, la privatización de la gestión pública. A partir de este planteamiento y de otros, han surgido nuevos argumentos teóricos y trabajos críticos a la Nueva Gestión Pública, que permiten dar surgimiento a un uso más adecuado de la gestión pública como una verdaderamente “gestión pública”. Es probable, que este sea el germen para darle a la gestión pública su carácter “público” y “político” como nos refiere Moore (1995).

La Nueva Gestión Pública en acción (como actividad y práctica) se encuentra enmarcada en los supuestos establecidos por la OCDE. Puede afirmarse que la primera generación de políticas públicas proviene del Consenso de Washington, que muestran el ataque más directo a las capacidades políticas y administrativas del Estado. Políticas como la privatización de empresas públicas, la desregulación económica, el achicamiento del aparato público, el saneamiento de las finanzas públicas y la búsqueda de un “gobierno mínimo” muestran los instrumentos para dismantelar al Estado de Bienestar.

Para tratar de compensar los efectos perversos y el debilitamiento del Estado, surge la segunda generación de políticas públicas bajo el Consenso de la OCDE. Estas propuestas enfatizan la eficiencia y la eficacia con legitimidad, mayor descentralización y un contenido ético en la función pública. Aunque esta etapa no logra garantizar la capacidad de respuesta del Estado, frente a profundas y estructurales demandas de la sociedad en los países latinoamericanos. Por tanto, se debe impulsar una nueva generación de políticas públicas basadas en una tercera generación de políticas en el Consenso del CLAD, que tiene como prioridades: alcanzar un desarrollo económico sostenido; combate frontal a la pobreza y la desigualdad de oportunidades; atacar la corrupción y las prácticas desleales en el interior de la administración pública; y en general, generar una Nueva Gestión Pública aplicable a las características y necesidades de los países de la región. Las políticas de la Nueva Gestión Pública, en este contexto, sólo representan una más de las opciones para mejorar la función pública, además de aquellas que fueron probadas exitosamente durante la ola de reformas administrativas en las décadas de 1970 y 1980.

Con la Nueva Gestión Pública la Ciencia de la Administración Pública ha sido reducida de ciencia social a un paradigma singular, que tiende a ser descalificado a favor de una denominación que tradicionalmente era parte de su definición y alcance de estudio: public management. Asimismo, la irrupción del paradigma New Public Management (Nueva Gestión Pública), es una reminiscencia añeja que incorpora las técnicas privadas a la administración pública, pero ahora se realiza mediante la vía de la economía neoclásica (Omar Guerrero 2000).

Este desconcierto, ha provocado que la Ciencia de la Administración Pública sea reducida a un mero paradigma. Se trata de una campaña difamatoria a través de muchos instrumentos, aunque los argumentos utilizados en su contra no cuentan con los sustentos teóricos necesarios. En realidad, los académicos y practicantes de la Nueva Gestión Pública lo refieren como público, cuando por su naturaleza y propósitos más bien se trata del manejo privado de lo público. Una solución a este problema es el redescubrimiento de la voz Administración Pública, reivindicando su utilidad conceptual, sin menosprecio alguno del uso que puedan ofrecer nuevos o renovados paradigmas.

El estudio de la Administración Pública, titular formal del poder público y elemento del sistema político, es de naturaleza un estudio político, como lo es también el estudio de su funcionamiento y de la gestión pública que realiza. Aunque existen aportaciones sobre el límite entre la política y la administración, no resuelven el problema central de la Ciencia Administrativa ya que no supone la construcción científica sobre la gestión administrativa que, además se encuentra ensamblada con las decisiones políticas y su estudio (Baena del Alcazar 2000).

Si son válidas las evaluaciones recientes (Kraemer y Perry, 1989) de la investigación y la teoría de la Nueva Gestión Pública, entonces esta “disciplina” aún no está capacitada para ocupar un lugar junto a las Ciencias Sociales más maduras y teóricamente ricas en conocimiento. Como campo de estudio, la gestión pública se ha descrito de modo diverso; se dice que está del lado “blando” (el análisis de políticas está del lado “duro”) y se le considera más como un oficio más que una disciplina (Liebman, 1963). En realidad, la investigación y la teoría de la gestión pública han recibido mejores calificaciones por su aspecto práctico y su utilidad (Graciano y Reh fuss, 1974).

Para resolver el problema de la supuesta científicidad de la gestión pública, una de las formas en que se puede avanzar en la teoría de la gestión pública y mantener una relación saludable con la práctica y la aplicación consiste en seguir empleando una definición vaga del término teoría, lo cual no resuelve el carácter empírico de la gestión pública (Bozeman 1993). Ajena a las presiones del mercado, la Administración Pública

no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de la economía, eficiencia y eficacia. Sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados. Esta es una razón para entender la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico del management hacia la Administración Pública (Echevarria y Mendoza 1999).

El problema era su interpretación perversa y restringida, se tendió a considerar el management como un conjunto de técnicas universales, igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se le relacionaba casi exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos. A partir de la aplicación de los postulados de la Nueva Gestión Pública se puede constatar las limitaciones de los mecanismos de mercado y de redes, lo que conduce a una revalorización y reconceptualización del rol del Estado (Narbondo y Ramos, 2001).

Por ello, la administración pública constituye el canal de responsabilidad (accountability) ante los representantes políticos, y a través de ellos ante la ciudadanía en su conjunto, por la formulación e implementación de las políticas públicas. Este rol del Estado en la elaboración de las políticas públicas, se basa en que aún en el proceso más negociado, éste no es un actor más, sino que es el único actor que puede desarrollar la capacidad de tener una visión de conjunto y expresar el interés general.

Asimismo, la Nueva Gestión Pública ha tenido una influencia en la agenda de los países en desarrollo, pero tiene un alto grado de retórica en la práctica. La Nueva Gestión Pública es sólo uno de los tipos de reformas que se pueden implementar en dichos países. Esto se debe a que la Nueva Gestión Pública es inapropiada para los países en desarrollo debido a sus problemas de corrupción y su incapacidad administrativa de apego a la ley. Algunos casos en realidad son historias de fracaso donde sus políticas no pudieron llevarse a cabo. Las iniciativas de la Nueva Gestión Pública en dichos países, requieren tomar en cuenta los factores de contingencia, y en general, las características nacionales

de cada país. Las reformas a la administración pública necesitan determinar sus propias prioridades y guiarse por las necesidades de cada situación específica. Las reformas bajo la Nueva Gestión Pública son mucho más que las tres “E” (economía, eficiencia y eficacia), por lo que sugiere incluir dos más: experimentación y eclecticismo. La búsqueda de soluciones a los problemas de gobierno en los países en desarrollo requieren de una visión más amplia que permita apegarse y adecuarse a las necesidades específicas y particulares de cada nación. (Polidano 1999).

Se presenta a la Nueva Gestión Pública como un fenómeno internacional, por lo que sus principales políticas pueden aplicarse a cualquier país sin importar su grado de desarrollo. Sin embargo, en los hechos los países implementan diferentes reformas a la administración pública en distintos momentos y por diferentes razones. (Hughes y O’Neil). No hay un solo management, sino muchos, parcialmente complementarios, pero también contradictorios, fruto de un conocimiento que surge de la experiencia y que, por lo tanto, es consustancialmente empírico y adaptativo. Hay cosas que el management puede resolver, y basta buscar los conceptos y técnicas apropiadas. Sin embargo, el management podría contribuir a resolver, pero sólo si se basa en la innovación y descubrimiento de conceptos y técnicas adaptadas a los problemas que enfrenta; no basta con copiar ni descubrir mejores prácticas; existe la necesidad de una aproximación innovadora en la gestión pública. Finalmente, el éxito en la aplicación del management consiste en aceptar que muchos de los problemas que enfrenta la transformación del Estado no se pueden resolver válidamente mediante el recursos de la gestión privada, sino a otras aproximaciones diferentes.

Por su parte, la governance contribuye a recuperar el elemento político en la Administración Pública. Mientras que la gestión pública fortalece las capacidades administrativas del gobierno, la governance intenta mejorar las capacidades políticas del gobierno. Por ello, la gestión pública requiere del ingrediente político para alcanzar los objetivos previamente establecidos.

Una propuesta sólida en la que puede mostrarse la importancia de la governance y la gestión pública es la de Moore (1995). Para este autor, aunque muchas de las técnicas de la gestión empresarial son igualmente aplicables al sector público, se plantea de manera errónea ya que el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado. El sector público a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes, es decir, a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos.

La gestión política debe ser entendida como el esfuerzo por movilizar la autoridad política y la legitimidad por un propósito, puede ser particularmente importante para las organizaciones que regulan e imponen la ley. Sin el apoyo público para ayudarles en la tarea de la imposición, no pueden alcanzar el grado de conformidad que necesitan para la consecución de sus objetivos.

La governance no es una fórmula mágica, sino tan sólo, una visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo. A partir de esta influencia de la governance a la gestión pública, el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial. Este modelo debe estar fundado en la misión y en los valores democráticos a desarrollar, y en logro de los máximos resultados al servicio del ciudadano (Canales, 2001).

A nuestro parecer, sólo puede entenderse de manera adecuada a la gestión pública con la vinculación a la governance. De la governance la traducción más usual y generalizada es la gobernanzabilidad; pero no es la única. También existe la gobernación como una función de gobernar; la capacidad de gobernar que se presenta como opción para entender la gobernabilidad en otra dimensión: no hay sociedades gobernables e ingobernables, lo que hay son gobiernos con capacidad o incapacidad de gobierno. La

gobernanza es la traducción más aceptada en la actualidad, tanto por académicos como de los organismos internacionales en la materia, aunque una minoría propone como más útil la palabra gobernancia. Incluso, algunas instituciones como el Banco Mundial sugiere utilizar “buen gobierno” como alternativa para destacar la importancia de la búsqueda de consensos, acuerdos y coordinación en la esfera de la gestión pública. Sea cualquiera el uso de la voz governance, la conclusión será la misma: toda gestión pública es al principio y al final una gestión política.

A pesar de todo lo expuesto, existe un consenso entre los estudiosos de la materia en el sentido de que la Gestión Pública tiene un futuro. Primero, a partir de “atributos” que pueden lograr que la gestión pública sea una gestión pública. Entre ellos se destacan su dimensión democrática; su dimensión política; su dimensión económica; la importancia de la legitimidad y credibilidad de la sociedad; la relevancia de la búsqueda de la innovación y la creatividad en el ámbito público.

Segundo, nuevos campos de estudio donde la gestión pública intenta priorizar y destacar su contribución a la Administración Pública. Pueden señalarse entre otros: la gestión ética que destaca a la ética como fundamento de la gestión pública; la gestión estratégica como conjunto de herramientas para darle a una orientación y rumbo a las organizaciones públicas; la gestión interinstitucional como actividades y tareas propias de la coordinación vertical y horizontal de las actividades gubernamentales; la gestión de recursos humanos (gestión de competencias) para revalorar el papel de las personas dentro de las organizaciones y la gestión del conocimiento como reconocimiento de los activos intangibles de las organizaciones que no se pueden cuantificar, pero que son enormemente valiosos en la consecución del interés público.

Por tanto, se requiere “publicar” a la gestión pública, es decir, extraer la riqueza de lo público en las relaciones entre la sociedad y el Estado. La propuesta sostiene que la sociedad civil debe participar en la democracia para generar mayores alternativas de participación ciudadana y de control social, para poner como objetivo de la reforma

administrativa posburocrática, la “publicación” donde las relaciones sociales tienen por escenario la sociedad misma (Cunill, 1997). Sólo en esa vía, la gestión pública tendrá futuro, rumbo, permanencia, identidad y consistencia para aportar conocimientos al estudio de la Administración Pública.

1. Agranoff, Robert. "Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales". Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.
2. Aguilar Villanueva, Luis. "Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI". *Enlace*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 51, 2001.
3. Albi, E., González-Páramo, J.M. y López Casanovas, G. *Gestión Pública. Fundamentos, Técnicas y Casos*. Barcelona, Ariel, 1997.
4. Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
5. Alcántara, Manuel. "Gobernabilidad". www.iidh.ed.cr/diccelect/documentos/gobernabilidad.htm.
6. Altman, David y Castiglioni, Rossana. "¿De qué Hablamos cuando Hablamos de Gobernabilidad Democrática?". *Prospectiva*. México, Política Nueva, A.C., No. 19, noviembre de 2001.
7. Alvarado Domínguez, Ofelia y Ramírez Zozaya, Miguel. *La Crisis de la Ingobernabilidad en México*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.
8. Alvarez Madrid, José. "La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: una Referencia al Caso Chileno". *Reforma y Democracia*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 6, julio de 1996.

9. Allison, Graham T. “La Gestión Pública y la Privada: ¿son Fundamentalmente Similares en Todos los Aspectos Menos Importantes”. Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (comps.) *Clásicos de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, 1999.
10. Anaya Cadena, Vicente (coord.) *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. México, Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.
11. Anderson, William. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, University of Minneapolis Press, 1960.
12. Ansaldi, Waldo. “Gobernabilidad Democrática y Desigualdad Social”. <http://catedras.fsoc.uba.ar>; publicado originalmente en *Estudios Sociales*, Revista Universitaria Semestral, Año 5, No. 9, Santa Fe, segundo semestre 1995.
13. Appleby, Paul H. “El Gobierno es Diferente”. Dwight Waldo (comp.) *Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y Otros Aspectos*. México, Trillas, 1967.
14. Arbos, Xavier y Giner, Salvador. *La Gobernabilidad Ciudadana y Democracia en la Encrucijada Mundial*. Madrid, Siglo XXI, 1990.
15. Arellano Gault, David, José Ramón Gil, Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano. “Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal”. *Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, junio 2000.
16. Arrellano Gault, David. “De la administración pública a la gestión pública: cinco dilemas”. *Revista Conmemorativa del Colegio. 25 Aniversario*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.
17. Arrellano Gault, David. “Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.
18. Aucoin, Peter. “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos”. Brugué, Q, Subirats, J. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

19. Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, IRPP, 1995.
20. Ávalos Aguilar, Roberto. “Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva”. *Gestión y Estrategia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana, No. 8, julio-noviembre de 1995.
21. Baena del Alcazar, Mariano. “La Ciencia de la Administración Pública en España”. *III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. www.clad.org.ve.
22. Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. 1997.
23. Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto. “La Legitimidad de la Administración Pública”. Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.
24. Bardach, Eugene. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C., Brookings, 1998.
25. Barraza, Beatriz. “Gobernabilidad y Desarrollo: la Visión del BM y del BID”. *Banca Multilateral de Desarrollo*. www.tercermudnoeconomico.org.uy.
26. Barrera Restrepo, Efrén. “Ciencia de la Administración Pública y Ciencias Sociales en Iberoamérica. (Entre la Utopía de la Eficiencia y la Realidad de la Corrupción).” *III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. www.clad.org.ve/formana3.html.
27. Barzelay, Michael y Armajani, Babak J. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.
28. Barzelay, Michael. “La Nueva Gerencia Pública. Un Ensayo Bibliográfico para Estudiosos Latinoamericanos (y otros)”. *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 19, 2001.
29. Barzelay, Michael. “Metáforas en la Gestión de los Servicios Públicos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, No. 1, septiembre-diciembre 1994.
30. Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública. Un Acercamiento a la Investigación y al Debate de las Políticas*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

31. Barzelay, Michael. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, University of California Press, 2000.
32. Bazaga Fernández, Isabel. “El Planteamiento Estratégico en el Ámbito Público”. Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.
33. Behn, Robert D. “La Investigación de Análisis de Casos y la Eficiencia Administrativa: Cómo Guiar a las Organizaciones a la Cima de Dunas de Arena”. Barry, Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.
34. Belly, Pablo. “El Estado como Generador de Conocimientos”. Belly Knowledge Management. 2001. www.gestiondelconocimiento.com.
35. Benki von Roth, Andrea. “Gestión del Conocimiento y la Competitividad”. Mastermind Global Information, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.
36. Berrones Uvalle, Ricardo, “El carácter Multifacético de la Gestión Pública”. *Revista IAPEM*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 37, enero-marzo 1998.
37. Bertok, Janos. “Construcción de una Infraestructura de la Ética: las experiencias Recientes de los Países de la OCDE”. *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001.
38. Boix, Carles. “Hacia una Administración Pública Eficaz: Modelo Institucional y Cultura Profesional en la Prestación de Servicios Públicos”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, septiembre-diciembre 1994.
39. Boston, Jonathan, Martín, John, Pallot, June y Walsh, Pat. *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland, New Zealand's, Oxford University Press, 1991.
40. Bozeman, Barry (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1993.

41. Bozeman, Barry “Conclusión: en Busca del Núcleo de la Gestión Pública”: Bozeman, Barry (coordinador) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1993.
42. Bozeman, Barry. “La Teoría, la ‘Sabiduría’ y el Carácter del Conocimiento en la Gestión Pública: Opinión Crítica del Nexo entre Teoría y Práctica”. Bozeman, Barry (coordinador) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1993.
43. Bozeman, Barry. “Los Fundamentos de la Gestión Pública Estratégica”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996.
44. Bozeman, Barry. *Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1998.
45. Bresser Pereira, Luis Carlos. “Una Reforma Gerencial de la Administración Pública en Brasil”. *Reforma y Democracia*. www/clad.org.ve/formana3.html.
46. Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. “La Restricción Económica y la Democracia”. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004.
47. Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004.
48. Brugué, Q., Amorós, M. y Gomá, R. “Administración Pública y sus Clientes: ¿Moda Organizativa u Opción Ideológica?” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, septiembre-diciembre 1994.
49. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996.

50. Brugué, Quim. “La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 5-6, enero-agosto 1996.
51. Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio introductorio”. Barry, Bozeman (coord.) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Fondo de Cultura Económica, 1998.
52. Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
53. Caiden, Gerald. “Tendencias Actuales en la Ética del Servicio Público”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001.
54. Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001.
55. Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. México, Instituto Federal Electoral, 1995, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6.
56. Campbell, Colin y Halligan, John. *Political Leadership in a Age of Constraint: The Australian Experience*. Pittsburgh, P:A. University of Pittsburgh Press, 1992.
57. Canales Aliende, José Manuel. “Gobernabilidad y Gestión Pública”. En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001.
58. Carrillo, Ernesto y Tamayo, Manuel. “La Legitimidad de la Administración Pública: un Enfoque de Cultura Política”. *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 170, vol. XLII, núm. 4, octubre-diciembre de 2002, p. 683.
59. Carrión, Juan. “Introducción Conceptual a la Gestión del Conocimiento”. www.gestiondelconocimiento.com.
60. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” *Reforma y Democracia*. Venezuela, No. 13, febrero de 1999.

61. Cisternas, Xavier. “Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas: un Enfoque de Gestión”. En Losada i Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
62. Comisión de las Comunidades Europeas. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, 2001.
63. Conde Martínez, Carlos. “Los Procesos de Innovación y Cambio en la Gestión Pública de los Países de la OCDE”. En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001.
64. Consejo Científico del CLAD. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Argentina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y Eudeba, 2000.
65. Coppedge, M. “Institutions and Democratic Governance in Latin America”. Ponencia presentada en la Conferencia: *Rethinking Development Theories in Latin America*, University of North Carolina, Chapel Hill, 1993.
66. Corporate Governance. “Corporate Governance: Bitácora del Desarrollo y la Competitividad”. Confecamaras, Agosto, 2001. www.dinero.com/cg/SEMANAL.asp.
67. Corte-Real, Isabel. “Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en la Administración Pública Portuguesa”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997.
68. Crespo González, Jorge. “Gestión Pública y Gestión Intergubernamental en la Unión Europea”. En Olías de Lima, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001.
69. Cristensen, Tom y Laegreid, Per. “La Nueva Administración Pública: el Equilibrio entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa”. *Gestión y Políticas Públicas*. México, CIDE, vol. X, no. 1, primer semestre de 2001.
70. Crozier, Michel. “La Necesidad Urgente de una Nueva Lógica”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996.

71. Cunill Grau, Nuria. “La Democratización de la Administración Pública. Los Mitos a Vencer“. Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004.
72. Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo Público a Través de la Sociedad*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997.
73. Dror, Yehezkel. *La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
74. Drucker, Peter. *La Gerencia de Empresas*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1978.
75. Drucker, Peter. *La Sociedad Poscapitalista*. España, Editorial Sudamericana, 1999.
76. Drucker, Peter. *Las Fronteras de la Administración. Donde las Decisiones del Mañana Cobran Forma Hoy*. Buenos Aires, Sudamericana, 1987.
77. Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher. “De la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública. Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de Diversos Países Desarrollados”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, No. 3, mayo-agosto de 1995.
78. Echevarría, Koldo y Mendoza, Xavier. “La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público”. En Losada i Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
79. Emmert, Mark A., Crow, Michael y Shangraw, R.F. Jr. “La Gestión Pública en el Futuro: la Postortodoxia y el Diseño de la Organización”. Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
80. Enebral Fernández, José. “Cien Años de Management”. Formación y Consultoría, S.A., 2000. www.gestiondelconocimiento.com.

81. Estrada, Gabriela M. "Consideraciones para la Nueva Gestión Estratégica de los Gobiernos Locales". *VI Congreso Internacional* del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Argentina, 2001 www.clad.org.ve/anales6/estrada.
82. Etkin, Jorge. *Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones*. Buenos Aires, Prentice Hall, 2000.
83. Evans, Peter. "El Estado como Problema y como Solución". Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001.
84. Executive Office of the President. National Performance Review: *From Red Tape to Result: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993.
85. Falcao Martins, Humberto. *I Congreso del CLAD*. [www//clad.org.ve/formana3.html](http://www.clad.org.ve/formana3.html).
86. Ferlie, Ewan, Andrew Pettigrew y Louise Fitzgerald. *The New Public Management in Action*. Oxford, Oxford University Press, 1996.
87. Flores Vivar, Jesús. "Gestión del Conocimiento: ¿Nueva Estrategia Empresarial o Simple Concepto de Moda". Nakua Technologies, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.
88. Flynn, Norman. "El Futuro de la Gestión Pública". Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996.
89. Forysth, Harold. "Gobernabilidad Palabra muy Difícil". www.caretas.com.pe/1408/transicion.html.
90. Frederickson, George. "The seven principles of Total Quality Politics". *Public Administration Times*, vol. 17.
91. Frederickson, H. G. "Public Ethics and New Managerialism". *Public Administration and Management*, vol. 4, no. 12 (http://pamij.com/99_4_2.html).

92. Frost-Kumpf, Lee y Wechsler, Barton. “Una Metáfora Arraigada en una Fábula”. Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
93. Frost-Kumpf, Lee, Wechsler, Barton, Ishiyama, Howard J. y Backoff, Robert W. “La Acción Estratégica y el Cambio Transformacional: El Departament of Mental Health de Ohio”. Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
94. García Solana, Ma. José. “La Posición del Ciudadano: la Noción del Cliente”. En Olías de Lima, Blanca. *Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001.
95. Garnier, Leonardo. “El Espacio de la Política en la Gestión Pública”. Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública*. Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004.
96. Gasco, Mila. *Una Vuelta por el Mundo. Experiencias de Gobierno Electrónico en Europa y Estados Unidos: un Punto de Partida*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Magazine No. 21, Septiembre de 2001.
97. González de Asís, María. “Construcción de Coaliciones para la Lucha contra la Corrupción”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001.
98. González, Juan Antonio. “La Ciencia de la Administración Pública y la Ciencia Política en Iberoamérica”. *III Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. www.clad.org.ve/formana3.html.
99. Goodsell, Charles. “Reinvent Government or Rediscover it?”, *Public Administration Review*, 1993, vol. 53, no. 1.
100. Gradillas Reverté, María. “Propuesta para la Formulación de una Estrategia de Gestión del Conocimiento”. Ayuda en Acción, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.

101. Guerra de la Espriella, Antonio. “Buen Gobierno”. *www.parl.gc.ca/information/InterParl/FIPA/htm*.
102. Guerrero, Omar. “El ‘Management’ Público: una Torre de Babel”. *Convergencia*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre-diciembre 1998, No. 17.
103. Guerrero, Omar. “Ingovernabilidad: Disfunción y Quebranto Institucional”. *Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 3, enero 1995.
104. Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, Miguel Angel Porrúa, 1999.
105. Guerrero, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. México, Oxford University Press, 2000.
106. Guerrero, Omar. *Una Cruzada en pro de la Administración Pública: Perspectivas de la Ciencia de la Administración Pública desde Iberoamérica*. III Congreso del CLAD. *www.clad.org.ve/formana3.html*.
107. Gunn, Lewis. “Perspectivas en Gestión Pública”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996.
108. Gvishiani, D. *Organización y Gestión*. México, Ediciones de Cultura Popular, 1980.
109. Haywood, Stuart y Rodrigues, Jeff. “Un Nuevo Paradigma para la Gestión Pública”. Kliksberg, Bernardo (compilador). *El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1994.
110. Hewitt de Alcántara, Cynthia. “Usos y Abusos del Concepto de Gobernabilidad”. *Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social*. *www.unesco.org/rics155/alcanraspa.html*.
111. Hood, Christopher “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradojas y Péndulos”. Bruge, Quim (comp.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.

112. Hood, Christopher y Jackson, Michel. *La Argumentación Administrativa*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica, 1997.
113. Hughes, Owen E. “La Gestión de las Relaciones Externas”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996.
114. Hughes, Owen y O’Neil, Deirdre. *The Limits of New Public Management: Reflections on the Kennett ‘Revolution’ in Victoria*. Monash University. [http: www.willamette.org/ipmn/research/papers/sydney/hughesoneill.html](http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/sydney/hughesoneill.html).
115. Hughes, Owen. “La Nueva Gestión Pública”. Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996.
116. Ingraham, Patricia W. “Administración de Calidad Total en las Organizaciones Públicas: Perspectivas y Dilemas”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
117. Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
118. Instituto Nacional de Administración Pública. *Memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
119. Izquierdo, Agustín. “Ética y Administración”. Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.
120. Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos. “Aportes de las Ciencias de Gestión (*Management*) a la Reforma del Estado”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

121. Jenkins, Bill y Gray, Andrew. "Evaluación y el Usuario: la Experiencia del Reino Unido". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, septiembre-diciembre 1994.
122. Jessop, Bob. "El Ascenso del 'Buen Gobierno' y los Riesgos de Fracaso: el Caso del Desarrollo Económico". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.
123. Kaufman, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo. "La Gobernabilidad es Fundamental. Del Análisis a la Acción". *Finanzas y Desarrollo*, junio de 2000.
124. Kettl, Donald F. "En Busca de Claves de la Gestión Pública: Diferentes Modos de Cortar una Cebolla". Bozeman, Barry (coordinador) *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1993.
125. Kettl, Donald F. *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C., Brookings Institution.
126. Lahera, Eugenio (editor). *Cómo Mejorar la Gestión Pública*. Chile, CIEPLAN, FLACSO, Foro 90, 1993.
127. Lasagna, Marcelo. "Gobernabilidad y Desarrollo Humano: una Nueva Aproximación al Desarrollo". *Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Colección de Documentos. www.iigov.org.
128. Laufer, Romain y Burlaud, Alain. *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, 1989.
129. Lechner, Norbert. "Cultura Política y Gobernabilidad Democrática". Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001.
130. Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. México, Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales No. 1, 1997.
131. Longo Martínez, Francisco. "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los Desafíos de la Flexibilidad". *V Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. www.clad.org.ve.

132. Longo, Francisco y Echevarria, Koldo. “La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas”. Peter Spink et al. *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001.
133. Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
134. Lozano, Mercedes Ma. “Aproximación a la Gestión del Conocimiento. Una Visión Práctica”. Gerencia Informática de la Seguridad Social, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.
135. Lynn, Laurence E. “La Teoría en la Gestión Pública” Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
136. Lynn, Laurence E. Jr. “Reforma a la Gestión Pública: Tendencias y Perspectivas”. Pardo, María del Carmen (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004.
137. Lynn, Lawrence. *Public Management as Art, Science and Profession*. Chatham, NJ, Chatham House, 1998.
138. Malvicino M.S, Guillermo. “La Gestión de la Calidad en el Ámbito de la Administración Pública: Potencialidades para un Cambio Gerencial”. *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Argentina, www.clad.org.ve/anales6/html.
139. Marcel, Mario. “Mitos y Recetas en la Reforma de la Gestión Pública”. Lahera, Eugenio (editor). *Cómo Mejorar la Gestión Pública*. Chile, CIEPLAN, FLACSO, Foro 90, 1993.
140. Martínez Bargueño, Manuel. “La Ética, Nuevo Objeto de la Gestión Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, No.10, septiembre-diciembre de 1997.
141. Martínez Nogueira, Roberto. “La Gestión Pública: del Diálogo Crítico a la Evaluación de la Diversidad”. *Política y Gestión*. Argentina, Homo Sapiens, Revista No. 1, noviembre 2000.

142. Martner, Ricardo. “La Gestión Pública Orientada a la Inversión y al Crecimiento”. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, No. 74, agosto 2001.
143. Martner, Ricardo. *Gestión Pública y Programación Plurianual. Desafíos y Experiencias Recientes*. CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública, No. 6, Santiago de Chile, julio de 2000.
144. Maynetz, Renate. “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna”. *Reforma y Democracia*, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 21, octubre de 2001.
145. Maynetz, Renate. “Los Estados Nacionales y la Gobernanza Global”. *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 24, octubre de 2002.
146. Maynetz, Renate. “Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance”. *Instituciones y Desarrollo*. España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 7, noviembre de 2000.
147. McGregor, Eugene B. Jr. “Hacia una Teoría del Éxito en la Gestión Pública”. Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
148. Méndez, José Luis. “Estudio Introductorio” B. Guy Peters. *La Política de la Burocracia*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999.
149. Meneguzzo, Marco. “De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el Péndulo de la Investigación acerca de la Administración Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, No. 10, septiembre-diciembre de 1997.
150. Metcalfe, Les y Richards, Sue. *La Modernización de la Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, 1989.
151. Metcalfe, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación”. En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

152. Mohabbat Khan, Mohammad. “Problemas de la Democracia: Reforma Administrativa y Corrupción”. *Gestión y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001.
153. Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione. “La Gestión Intergubernamental: las Relaciones Intergubernamentales en España”. En Olías de Lima, Blanca. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001.
154. Moore, Mark H. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, Paidós, 1998.
155. Moreno, J.D. “De la ‘Gobernanza’ o la Constitución Política del Neoliberalismo”. *Viento Sur*. www.nudo.50.org/viento_sur/ultimo/htm.
156. Motta, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la Gestión Pública*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública, 1991.
157. Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado. “La Cuestión de la Governance: Mercados, Redes y Capacidad Estatal de Conducción”. *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Argentina, 2001, www.clad.org.ve/anales6/html.
158. Nicandro Cruz, Cesar. “Gobernabilidad y Governance Democráticas: el Confuso y no Siempre Evidente Vínculo Conceptual e Institucional”. *Prospectiva*. México, Política Nueva, A.C., No. 19, noviembre de 2001.
159. Niskanen, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
160. Nohlen, Dieter. *Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina*. México, Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales, No. 4, 1998.
161. OCDE. *Principles of Corporate Governance*. Ad Hoc Task Force on Corporate Governance, 1999.
162. Offe, Claus. “Ingobernabilidad. El Renacimiento de las Teorías Conservadoras”. *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, número extraordinario, 1981.

163. Offe, Clauss y Schmitter, Philippe. “Las Paradojas y los Dilemas de la Democracia Liberal”. Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001.
164. Olías de Lima Gete, Blanca (coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001.
165. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La Ética en el Servicio Público. Cuestiones y prácticas actuales*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.
166. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, 1997.
167. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1996.
168. Organizaciones de las Naciones Unidas. *Manual de Mejoramiento de la Gestión en la Administración Pública*. Nueva York, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, 1980.
169. Ormond, Derry y Löffler, Elke. “Nueva Gerencia Pública: qué Tomar y qué Dejar”. *Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 13, febrero 1999.
170. Osborne, David y Gaebler, Ted. *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como Transforma el Espíritu Empresarial al Sector Público*. México, Gernika, 1994.
171. Ospina Bozzi, Sonia. “Gestión, Política Pública y Desarrollo Social: Hacia la Profesionalización de la Gestión Pública”. *Gestión Pública y Política Pública*, México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. II, No. 1, enero-junio 1993.
172. Pagden, Anthony. “La Génesis de la Noción de ‘Buen Gobierno’ y las Concepciones de la Ilustración del Orden Mundial Cosmopolita”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.

173. Paramés Montenegro, Carlos. *En Torno al Management*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1971.
174. Pardo, María del Carmen (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004.
175. Perry, James L., Kraemer, Kenneth, Dunkle, Debora y Leslie King, John. "Motivaciones para Innovar en las Organizaciones Públicas". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
176. Perry, James. "La Teoría de la Gestión Pública: ¿Qué es? ¿Qué debería ser?" Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
177. Peters, B. Guy. "Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública: de las Preguntas Sencillas a las Respuestas Difíciles". Pardo, María del Carmen (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004.
178. Peters, B. Guy. "Futuras Alternativas para la Administración Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 7-8, septiembre 1996-abril 1997.
179. Peters, B. Guy. "La Gobernanza en Niveles Múltiples: ¿un Pacto Fáustico?" *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 169, vol. XLII, núm. 3, julio-diciembre de 2002.
180. Peters, B. Guy. *La Política de la Burocracia*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1999.
181. Peters, B. Guy. "The Public Service, the Changing State and Governance". *Research Paper*. Canada, Canadian Centre for Management Development, 1995, No. 13.
182. Peters, Thomas J. y Waterman, Robert H. Jr. *En Busca de la Excelencia*. México, Lasser Press, 1984.
183. Picardo Joao, Oscar. "Gobernabilidad: Aproximación al Concepto y Perspectivas". *Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Autonomía de los Pueblos*.

184. PNUD. *Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible..* New York, 1997.
185. Pochard, Marcel. "Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en el Servicio: la Situación en Francia". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración.* México, Departamento del Distrito Federal, 1997.
186. Pola Maseda, Ángel. *Gestión de la Calidad.* Colombia, Alfaomega-Marcombo, 1999.
187. Polidano, Charles. *The New Public Management in Developing Countries.* Institute for Development Policy and Management. University of Manchester, November 1999. <http://idpm.man.ac.uk>.
188. Pollitt, C. *Managerialism and the Public Services.* Londres, Blackwell Publishers, 1993.
189. Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. *Public Management Reform.* Oxford, Oxford University Press, 2000. Lane, Jan-Erick. *New Public Management.* London, Routledge, 2000.
190. Prats I Catalá, Joan. "De la Reforma a la Modernización Administrativa". *Consigna*, No. 441, Bogotá, tercer trimestre, 1994.
191. Prats I Catalá, Joan. "Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico". *Instituciones y Desarrollo.* España, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 10, 2001.
192. Prats I Catalá, Joan. "La Importancia de la Gobernabilidad Democrática en América Latina y en México". *Prospectiva.* México, Política Nueva, A.C., No. 19, noviembre de 2001.
193. Przeworski, Adam. "Política y Administración". Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. *Política y Gestión Pública.* Argentina, Fondo de Cultura Económica, Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, 2004.
194. Przeworski, Adam. "Una Mejor Democracia, una Mejor Economía". Camou, Antonio (comp.) *Los Desafíos de la Gobernabilidad.* México, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdes, 2001.

195. Quibel, Fernanda. *Noticias Boletín*. Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas (OAJNU). Julio/Septiembre 2000. www.unic.org.ar/noticias/boletin/jul-set00/oct00-03.htm.
196. Rainey, Hal G. "Preguntas Importantes para la Investigación". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
197. Ramió Matas, Carles. "Los Problemas de la Implementación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional". *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 21, octubre de 2001.
198. Ranson, S. y Stewart, J. *Management for the Public Domain*. Londres, Macmillan Press, 1994.
199. Repetto, Fabián. "¿Es Posible Reformar el Estado sin Transformar la Sociedad? Capacidad de Gestión Pública y Política Social en Perspectiva Latinoamericana". *Reforma y Democracia*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 16, febrero 2000.
200. Richards, Sue. "El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, septiembre-diciembre de 1994.
201. Roberts, Nancy C. "Limitaciones de la Acción Estratégica en las Dependencias". Barry Bozeman (coordinador). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica, 1998.
202. Rohr. *Ethics for Bureaucrats*. New York, Marcel Dekker, 1978.
203. Román Masedo, Laura. "La Cultura Organizativa y la Ética Pública". En Olías de Lima, Blanca (coord.) *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, Prentice Hall, 2001.
204. Rosenthal, Steven R. "New Directions in Evaluating Intergovernmental Programs". *Public Administration Review*, No. 44.
205. Russell-Bitting. "Neologisms in International Development: Translating English Terms into Spanish, French and

- Portuguese”. *Translating Development*, volumen 4, no. 1, January, 2000, www accurapid.com/journal/11neolog.htm.
206. Salvador Serna, Miguel. “El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas”. *Reforma y Democracia*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 20. junio de 2001.
 207. Sánchez González, José Juan. “La Gestión Pública: una Aproximación Teórica y Práctica”. Pineda, Juan de Dios (comp.) *Ensayos del Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local*. México, Fundación Ford, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Televisión Educativa SEP, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000.
 208. Sánchez González, José Juan. “Los Usos de la Gestión Pública Contemporánea”. Sánchez, José Juan y Moreno, Roberto (comp.) *Nuevas Tendencias en la Administración Pública y Medición del Desempeño*. Primer Congreso Internacional en Ciencia Política y Administración Pública. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2002.
 209. Sánchez González, José Juan. “Situación Actual de la Ciencia Administrativa”. *Revista Commemorativa del Colegio. 25 aniversario. Estado del Arte en la Administración Pública*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C., 1999.
 210. Sánchez González, José Juan. *Reforma del Estado y Administración Pública en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
 211. Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. “Reinventing Government: Nueva Retórica, Viejos Problemas”. *Revista de Administración Pública*, San Juan, vol. 27, No. 2, 1995.
 212. Santibáñez. Dimas. “Gobernabilidad, Profundización de la Democracia y Reforma del Estado”. www.rehue.csociales.uchile.cl/diplomado/gobernabilidad.htm.
 213. Schachter, Hindy Lauer. “Reinventing Government or Reinverting Ourselves: Two Models for Improving Government Performance”. *New Jersey Institute of Technology*. November-December 1995, vol. 55, No. 6.

214. Schick, Allen. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission and the Treasury, 1996.
215. Schwartz, Herman. "Small States in Big Trouble". *World Politics*. No. 46, 1994.
216. Senarclens, Pierre de. "Buen Gobierno y Crisis de los Mecanismos de Regulación Internacionales". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.
217. Shand, David y Arnberg, Morten. "Exposición de Antecedentes". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1996.
218. Shand, David. "La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional". *Revista de Administración Pública (RAP)*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, no. 91, 1996.
219. SHCP-SECODAM. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 y Reforma Presupuestaria*. Metodología para la Planeación Estratégica. México, febrero 1999.
220. Shepherd, Geoffrey. "Administración Pública en América Latina y el Caribe: en Busca de una Paradigma de Reforma". En Losada I. Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
221. Simon, Herbert A. *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos Decisorios en la Organización Administrativa*. Madrid, Aguilar, 1988.
222. Smouts, Marie-Claude. "Del Buen Uso del Gobierno en las Relaciones Internacionales". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.
223. Solà, Amadeu. "La Traducción de Governance". *Punto y Coma.*, No. 65. www.europa.eu.in/commm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm.
224. Stewart, John y Ranson, Stewart. "La Gestión en el Ámbito Público". Brugué, Quim y Subirats, Joan (comps.) *Lecturas de*

- Gestión Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Oficial del Estado, 1996.
225. Stoker, Gerry. “El ‘Buen Gobierno como Teoría’: Cinco Propuestas”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.
 226. Taylor, Frederick W. “Estudio del Tiempo, Trabajo a Destajo y el Obrero Destacado”. Merrill. Harwood F. (Compilador). *Clásicos de la Administración*. México, Limusa, 1978.
 227. Tendler, Judith y Sara Freedheim. “Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil”. *World Development*, No. 22, 1994.
 228. Tomassini, Luciano. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Monografías No. 9, 1993.
 229. Trosa, Sylvie. “Estrategias de Calidad en Tres Países: Francia, el Reino Unido y Australia”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997.
 230. Turton, Genie. “Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de Calidad en el Servicio. Programa de Calidad en el Servicio: Reino Unido”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México, Departamento del Distrito Federal, 1997.
 231. Udaondo Durán, Miguel. “La Gestión del Conocimiento”. Airtel Movil, 2000. www.gestiondelconocimiento.com.
 232. Udaondo Duran, Miguel. *Gestión de Calidad*. Madrid, Díaz de Santos, 1991.
 233. Uvalle Berrones, Ricardo. “El Carácter Multifacético de la Gestión Pública Contemporánea”. *Revista IAPEM*. México, Instituto de Administración Pública en el Estado de México, No. 37, enero-marzo 1998.
 234. Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, Instituto de Administración Pública en el Estado de México, 1997.

235. Villoria Mendieta, Manuel. “Ética Pública y Corrupción en el Inicio de un Nuevo Milenio”. *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 170, vol. XLII, núm. 4, octubre-diciembre de 2002.
236. Villoria Mendieta, Manuel. *Ética Pública y Corrupción: Cursos de Ética Administrativa*. Madrid, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra, 2000.
237. Villoria, Manuel. “La Gestión de las Personas en las Administraciones Públicas Postburocráticas: un Enfoque Estratégico”. Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.
238. Waldo, Dwight. *Estudio de la Administración Pública*. Madrid, Aguilar, 1964.
239. Wright, Deil S. “Managing the Intergovernmental Scene: The Changing Dramas of Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management”. En William B. Eddy (ed.) *Handbook of Organization Management*, New York, Marcel Dekker, 1984.
240. Wright, Deil S. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica, 1997.
241. Wright, Vincent. “Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 7-8, septiembre 1996-abril 1997.
242. Zifcak, Spencer. *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham, Eng., Open University Press, 1994.

colofón