

10

Nueva gestión pública

Guillermo M. Cejudo

COMPILADOR

BBAP **df**
BIBLIOTECA BÁSICA
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA


siglo
veintiuno
editores

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS,
04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

salto de página

ALMAGRO 38, 28010
MADRID, ESPAÑA
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva

ALMAGRO 38, 28010
MADRID, ESPAÑA
www.bibliotecanueva.es

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C 1425 BUP
BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

DIPUTACIÓN 266, BAJOS,
08007 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

portada de león muñoz santini

primera edición, 2011

primera reimpresión, 2013

© escuela de administración pública del df y secretaría de educación del df

isbn 978-607-95516-0-5 (obra completa)

isbn 978-607-8228-11-9 (volumen 10)

© siglo xxi editores, s.a. de c.v.

isbn 978-607-03-0252-7 (obra completa)

isbn 978-607-03-0353-1 (volumen 10)

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>por</i> MARCELO EBRARD CASAUBON	7
PRÓLOGO, <i>por</i> MARA NADIEZHDA ROBLES VILLASEÑOR	9
AGRADECIMIENTOS	15
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. UNA INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO Y A LA PRÁCTICA, <i>por</i> GUILLERMO M. CEJUDO	17
¿UNA GESTIÓN PÚBLICA PARA TODO MOMENTO?, <i>por</i> CHRISTOPHER HOOD	48
CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, <i>por</i> ENRIQUE CABRERO MENDOZA	75
LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, <i>por</i> MICHAEL BARZELAY	114
UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA, <i>por</i> CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD	159
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: ¿EL METEORITO QUE MATÓ AL DINOSAURIO? LECCIONES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN PAÍSES COMO MÉXICO, <i>por</i> DAVID ARELLANO GAULT	187
¿JUSTIFICACIÓN POR LAS OBRAS O POR LA FE?, EVALUANDO LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, <i>por</i> CHRISTOPHER POLLIT	218

PRESENTACIÓN

Desde nuestra perspectiva, un gobierno de izquierda debe asumir el desafío y la responsabilidad de conducir los asuntos públicos para conseguir equidad, con la convicción de que es posible aplicar métodos y conocimientos racionales, explícitos y modernos en la práctica de las políticas de gobierno para resolver con mayor eficacia los problemas de la población. Es por ello que decidimos emprender la ruta de profesionalizar a los servidores públicos mediante el estudio de las teorías y las prácticas de la administración gubernamental. Así, pues, propusimos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la creación de una institución académica de alto nivel dedicada a la formación y actualización de los servidores públicos, como mecanismo de mejora continua en la inacabable tarea de conseguir la solución de los retos que enfrenta la capital mexicana.

Así nació la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal a inicios de 2009 y ya comienza a entregar frutos de su actividad en diversas formas: cursos, seminarios, talleres de actualización profesional en áreas específicas de la gestión ciudadana, conferencias especializadas y, en este caso en particular, los primeros catorce tomos de una biblioteca especializada en el entendimiento, análisis e implementación de políticas públicas.

En la Biblioteca Básica de Administración Pública encontramos una cuidadosa selección de textos fundamentales, reunidos y editados bajo el cuidado de expertos ampliamente reconocidos nacional e internacionalmente por sus aportaciones a los campos de la interacción entre la sociedad y el gobierno, el enfoque estratégico en la gestión pública, la participación ciudadana, la evolución de la administración pública mexicana y su perspectiva histórica, los procesos de calidad en el sector público y el sentido moral de los poderes públicos, temas todos ellos de indudable importancia y relevancia para la vida cotidiana en la sociedad contemporánea.

Estoy seguro de que esta biblioteca será una compañera cercana y un activo valioso para los servidores públicos no sólo del Gobierno del Distrito Federal sino de México y Latinoamérica: de todos los que

estamos empeñados en luchar por la democracia, la equidad, la perspectiva de género, la rendición de cuentas y la sustentabilidad.

MARCELO EBRARD CASAUBON
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

PRÓLOGO

El Gobierno del Distrito Federal tiene como principio el mandato ciudadano de construir una ciudad de México justa, respetuosa del estado de derecho, segura, próspera y solidaria con todos sus habitantes, especialmente con aquellos que enfrentan mayores dificultades. Como gobierno democrático que es, está comprometido a actuar sujeto a la supremacía de la ley, a manejarse con transparencia, a mantenerse abierto a la participación ciudadana y a pugnar por el logro de la equidad.

Para llegar a tan elevados fines se requiere bastante más que sólo la intención de emprenderlos, porque el tamaño, la diversidad y la complejidad de la capital son extraordinarios y requieren por tanto de visión de Estado, estrategias de largo plazo y todo el caudal de conocimientos y experiencia que sea posible reunir.

Casi lo primero que salta a la vista es la percepción de que ese proyecto y visión de ciudad no podrá realizarse sin una administración pública de calidad, lo cual implica contar con un cuerpo de funcionarios públicos orgullosos de trabajar en el gobierno de la ciudad para beneficio de sus ciudadanos, respetuosos de la ley, cuidadosos de los recursos públicos, con un alto grado de competencia profesional, eficientes en su desempeño, proveedores de servicios de calidad, preparados para enfrentar cualquier emergencia, dispuestos a modificar las situaciones sociales injustas y a tratar con respeto a todas las personas.

Otro rasgo fundamental de esta visión es la cultura de la planificación democrática y la evaluación de la acción administrativa, porque las políticas y los programas de servicio deberán ser planeados con base en caracterizaciones claras de los problemas; con objetivos y metas precisos y con las acciones necesarias para lograrlos, además de con el establecimiento de estándares de calidad e indicadores de desempeño explícitos y medibles.

Como puede fácilmente comprenderse, el factor humano desempeña un papel fundamental para la consecución de estos objetivos, pues no basta con disponer del instrumental técnico y los recursos financieros y materiales para las tareas diarias, sino que todo ello deberá nece-

sariamente sustentarse en la voluntad, las actitudes y el conocimiento, cualidades estas intrínsecamente personales y dependientes en buena medida de aspectos educativos y de convivencia profesional.

Sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal carecía de una institución dedicada a atender expresamente las necesidades específicas de formación y profesionalización de sus servidores públicos, y por ello surgió la idea y el plan de creación de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, hoy en día la institución responsable de formar los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, promoviendo a la par un elevado estándar de calidad en las tareas de la función pública.

Sabemos que la percepción ciudadana acerca de la administración y el servicio público es lacerantemente precaria; sin cortapisas se asocia a los servidores públicos con corrupción e incompetencia, entre otros males, por lo que nuestro reto es mayúsculo. No sólo se trata de comenzar a abordar los problemas de la ciudad de México de manera diferente, buscando equidad, sustentabilidad, recuperación del espacio público, ampliación y diversificación del transporte público, además de aplicando convicciones y competencias de servidores públicos probos y capaces, genuinamente empeñados en trabajar para los ciudadanos, sino de dar pruebas a la ciudadanía del carácter genuino del proceso.

El Gobierno del Distrito Federal es consciente de que no bastan las buenas intenciones o tan sólo destinar mayores presupuestos o aumentar las coberturas de los programas: es necesario aplicar conocimientos, habilidades y técnicas; estar al tanto de los avances producidos por los estudiosos de la administración pública, impulsar institucionalmente el derecho y la obligación de estudiar, de actualizarnos, de reflexionar, de compararnos con la teoría, de ponernos a prueba.

Así, parte integral de las labores de la EAPDF consiste en producir materiales académicos de trabajo para servidores públicos pero también para los estudiosos de la administración pública y de la ciudadanía interesada. Por eso decidimos emprender la construcción de la Biblioteca Básica de Administración Pública, un proyecto editorial que reúne textos fundamentales para quienes se propongan ejercer su función de servidor público “con todas las de la ley”, es decir, mediante el estudio y la consulta directa de las fuentes más importantes del conocimiento y la práctica de políticas públicas.

Se trata de materiales originalmente escritos en español por especialistas locales y regionales, y de traducciones que ponen las teorías y experiencias internacionales más relevantes al alcance no sólo de los servidores públicos tanto del Gobierno del Distrito Federal como de otros estados de la República, sino también de lectores en los países de habla hispana interesados en encontrar y conocer una visión actual de la administración pública que a todos nos impacta.

Es de notar que un esfuerzo tan amplio requirió la participación de todo un equipo de trabajo encabezado por el notable coordinador general de esta obra, el doctor Luis F. Aguilar Villanueva, especialista señero en la gestión pública en el mundo, de amplia y reconocida trayectoria avalada por decenas de sus libros y publicaciones, a quien se reconoce como el introductor del enfoque de las políticas públicas en América Latina, y ahora presidente del Comité Expertos de Administración Pública de la ONU. Para cada tomo de los que integran la Biblioteca, Luis F. Aguilar convocó a un muy destacado especialista, referente en su campo de conocimiento, quien reunió el trabajo de múltiples expertos.

El volumen 1 de la serie está a cargo del propio Luis F. Aguilar; inicia con un ensayo sobre la disciplina de las políticas públicas escrito por él especialmente para la ocasión e incorpora textos fundamentales sobre el tema que le da título: *Política pública*.

El segundo tomo se llama *Administración pública* y explora aspectos relativos a la complejidad organizacional e institucional; fue compilado por el doctor Enrique Cabrero Mendoza, eminente investigador en las áreas de gerencia y finanzas públicas, análisis organizacional y gestión municipal y políticas públicas, quien se desempeña como director general del prestigiado Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Administración pública mexicana del siglo xx es el título del tercer volumen, editado por la doctora María del Carmen Pardo, cuyo currículum, trayectoria académica y publicaciones la consolidan como una de las autoras imprescindibles en el estudio de la administración pública. Ella encabeza los textos dedicados a analizar la evolución de la administración pública mexicana a la luz del avance de la modernización de la sociedad mexicana y de su sistema político.

Participación ciudadana en las políticas públicas es el volumen 4 de la serie, realizado por el doctor Manuel Canto Chac, destacado profesor-investigador y autor de obras publicadas en México, España y Co-

lombia, entre otros países. La participación ciudadana resulta crucial para el desarrollo y asentamiento de las políticas públicas, y América Latina ha sido en diversos grados precursora de movimientos civiles, como los que analiza en su artículo introductorio y presenta en los textos seleccionados.

El volumen 5 es *Organización e instituciones*, a cargo del maestro Rodolfo Vergara Blanco, quien a sus credenciales académicas añade su experiencia en la gestión de la administración pública. En su artículo introductorio explora las múltiples formas en que surgen, prosperan y decaen las relaciones entre organizaciones e instituciones diversas.

Es el turno de los estudios históricos: en el volumen 6, titulado *Administración pública mexicana del siglo XIX*, el doctor Roberto Rives, autor y coautor de libros especializados en el tema, los explora, explica y analiza, examinando las diversas fases de la administración pública en su tránsito del Imperio a la República, así como en sus etapas de desarrollo a partir de un esquema de organización central hasta llegar al federalismo, con todas sus implicaciones para la época presente.

Gestión de calidad es el nombre de nuestro séptimo libro, compilado por el maestro Francisco Moyado Estrada, cuya formación académica en México y Barcelona, así como su extensa carrera y experiencia en la administración pública, le permiten ofrecer una visión amplia sobre la implantación de las políticas de calidad necesarias para mejorar efectivamente el desempeño de los gobiernos, dando con ello sustento y seguimiento a los compromisos establecidos con los ciudadanos.

El tomo 8 de la colección se titula *Gestión estratégica*, trabajo llevado a cabo por el maestro Ernesto Velasco Sánchez, de liderazgo emergente en el campo de la administración pública, con estudios en El Colegio de México y en Birmingham. Su enfoque versa sobre la necesidad y la conveniencia de asumir perspectivas estratégicas en la gestión y la planeación públicas, ajustando si fuera necesario los modos internos de la organización para volverla capaz de enfrentar los desafíos presentados por su entorno.

Ética pública, volumen 9 de esta Biblioteca Básica, realizado por el doctor Mauricio Merino, quien además de su ampliamente reconocida experiencia y trayectoria académica, fuera consejero electoral en el Instituto Federal Electoral (IFE), resalta que si no somos capaces de en efecto darle contenido moral al servicio público, entonces nuestra tarea pierde sentido, profundidad y trascendencia.

Nueva gestión pública, tomo 10 de esta colección, fue realizado por el doctor Guillermo Cejudo, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), discípulo de la London School of Economics and Political Science y de la Universidad de Boston, plantea que la nueva gestión pública es un término frecuentado en las últimas décadas para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa.

El tomo 11, denominado *Servicio profesional de carrera*, desarrollado por el doctor José Luis Méndez, reconocido impulsor del servicio civil en México, quien instauró el del Instituto Federal Electoral, plantea los dilemas del servicio profesional y hace un recorrido de los intentos previos a la instauración del servicio público federal. De igual manera, en este tomo se plantea la relación entre personal directivo y personal político en México y, por último, muestra estudios comparados sobre la profesionalización del Estado en nuestro país y en otras naciones.

El volumen 12 lleva por título *Gestión de crisis* y es presentado por el doctor Marco Mena, egresado de la Universidad de Chicago, quien se pregunta: ¿por qué es importante preparar una institución u organización para enfrentar una crisis? El ejercicio de gobierno nunca ha estado exento de situaciones de crisis. En la actualidad, la diversidad y complejidad de riesgos (naturales, tecnológicos, industriales, ambientales, socio-organizativos) a que están sometidas las sociedades, obliga a los servidores públicos a contar con herramientas para la oportuna detección de los riesgos, para la conducción eficaz de escenarios de crisis y para la adecuada comunicación en caso de situaciones conflictivas. En este contexto, la llamada gestión de crisis se ha convertido en una disciplina, que debe estar al alcance de quienes tienen la responsabilidad de conducir los asuntos públicos.

El tomo 13 se intitula *Evaluación de políticas públicas*. Elaborado por el maestro Roberto Salcedo, con amplia experiencia como auditor de las políticas públicas implementadas por el gobierno mexicano, así como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la Facultad de Estudios Profesionales de Acatlán, en la Universidad Nacional Autónoma de México, desarrolla aquí los criterios básicos para realizar la evaluación de políticas públicas y revisa conceptos inherentes al buen desempeño de las instituciones, tales como la eficacia, la

eficiencia, la economía, la calidad de los servicios y bienes públicos, entre otros.

Esta Biblioteca cierra con el volumen 14, denominado *Transparencia y rendición de cuentas*, compilado por José Sosa, quien es egresado de El Colegio de México, maestro en Estudios Urbanos y Regionales por The University of Sussex y doctor por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. En su volumen plantea una mirada amplia y crítica sobre los alcances y trascendencia de la transparencia y rendición de cuentas, que tienen impacto en las administraciones públicas y en sus funcionarios. De manera particular plantea las obligaciones institucionales como un problema y como una oportunidad para la gestión pública vanguardista y democrática.

Luis F. Aguilar lo resume así: tener gobiernos cuyas acciones directivas sean de impecable naturaleza pública y de probada eficacia es una justa exigencia ciudadana y es el objetivo esencial del análisis, diseño e implementación de las políticas públicas.

Nada nos haría sentir más satisfechos si, discrepando o en acuerdo con los textos que aquí les ofrecemos, los servidores públicos del Distrito Federal, del país y de América Latina, decidieran incluir, como su nombre pretende, nuestros libros en su biblioteca básica, al lado de las correspondientes leyes, reglamentos y códigos. Reciban pues esta contribución del Gobierno del Distrito Federal dedicada a los servidores con auténtica vocación de servicio público.

MARA NADIEZHDA ROBLES VILLASEÑOR

Directora

Escuela de Administración Pública del Distrito Federal

AGRADECIMIENTOS

La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal agradece a las siguientes instituciones su apoyo para editar la Biblioteca Básica de Administración Pública: Instituto Nacional de Administración Pública, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Iberoamericana, Universidad Complutense de Madrid, Royal Institute of Public Administration, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, Fundación Konrad Adenauer, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño, Cámara de Diputados LIX Legislatura. Así como a las siguientes revistas: *Reforma y Democracia*, *Polis*, *Public Administration*. Asimismo, a las siguientes editoriales: Ediciones Gestión 2000, Ediciones Deusto, Fondo de Cultura Económica, Miguel Ángel Porrúa, Trillas, Comunicación Total, The Johns Hopkins University Press, Brookings Institution Press, Cambridge University Press, SAGE Publications. También agradece sus comentarios a los doctores Juan C. Olmeda, Daniel Díaz Juárez y a la licenciada Noemí Elena Ramón Silva para el buen fin de esta edición.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. UNA INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO Y A LA PRÁCTICA

GUILLERMO M. CEJUDO

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, 30 AÑOS DESPUÉS

La nueva gestión pública (NGP) es un término frecuentado en las últimas décadas, primero en países anglosajones y luego en el mundo entero, para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa. La NGP ha seguido la ruta usual de las novedades administrativas: gran entusiasmo inicial que encuentra críticas y resistencias; difusión de términos, prácticas y estrategias de reforma; resultados mixtos (algunas iniciativas tienen éxito y son emuladas, otras fracasan); intentos por explicar sus alcances y, finalmente, su normalización, al volverse parte del repertorio habitual (ya sin expectativas desbordadas) de instrumentos de gestión, no obstante los numerosos llamados a decretar su obsolescencia.

En sus orígenes, en los países anglosajones durante los años ochenta, la NGP fue impulsada como una solución a los problemas de la vieja burocracia, como la respuesta a los dilemas de un gobierno en crisis fiscal y como la conjugación de los mejores instrumentos de gestión del sector privado con la vocación pública del gobierno. Al mismo tiempo, fue cuestionada desde varios frentes. Hubo quienes desde una posición simplificadora negaban novedad a sus propuestas (alegando que se trataba de “vino viejo en odres nuevos”), quienes la acusaban de ser la aplicación de un modelo neoliberal en la administración pública y quienes la desechaban como la adopción acrítica de ideas del sector privado en el ámbito público. Como todas las exageraciones, estas afirmaciones tienen algo de verdad, pero no recuperan la complejidad ni permiten dilucidar los componentes de la NGP, sus orígenes intelectuales ni su potencial utilidad en ámbitos concretos.

Afortunadamente, junto a la retahíla de defensores a ultranza y críticos acérrimos se ha desarrollado, particularmente desde los años noventa, una corriente de investigación sólida que ha buscado explicar por qué ciertas herramientas empezaron a ser utilizadas en varios países para hacer frente a nuevos problemas en la administración del sector público. En esta tradición hay textos esenciales que intentan estudiar los procesos de reforma, evaluar sus alcances, entender sus resultados, diagnosticar sus límites, descifrar las diferencias entre países y entender su potencial utilidad en situaciones diversas. En la presente antología se presentan textos en esta última vertiente: no se encuentran proclamas sobre revoluciones globales que transformarán los gobiernos, pero tampoco alertas acerca de los peligros de reformas perversas. El lector encontrará estudios analíticos sobre la NGP, no recetas ni doctrinas.

Como introducción, en este texto presento una breve descripción de la trayectoria de la NGP, un análisis de sus postulados básicos y sus antecedentes intelectuales y una exploración de las prácticas administrativas que ha generado tanto en los países que la impulsaron inicialmente como en los que más tarde adoptaron algunas iniciativas. Finaliza con una discusión sobre su legado tanto en términos de instrumentos de gestión disponibles para los gobernantes como en el análisis de las reformas administrativas, tras haber sido uno de los temas dominantes en organismos internacionales, comunidades académicas y espacios de decisión gubernamental preocupados por la gestión del sector público.

EL ENTORNO

En 1991 Christopher Hood publicó el artículo “A New Public Management for All Seasons”,¹ que ha sido reconocido como el texto fundador del debate académico sobre la NGP.² Fiel a su estilo, el profesor Hood no promueve nuevas prácticas, sino que identifica un fenómeno entonces novedoso que estaba ocurriendo en países anglosajones

¹ *Public Administration* 69, núm. 1 (1991): 3-19; incluido en esta antología.

² Otro texto, sin duda fundamental, que sentó las bases de la discusión en torno a la NGP fue el de Peter Aucoin, “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance* 3, núm. 2 (1990): 115-137.

y que rompía, por lo menos en teoría, con lo que parecían ser los cánones de la administración burocrática y cuestionaba gran parte de los supuestos y premisas del estudio y la práctica de la administración pública.

Aunque el texto es de 1991, se refiere a prácticas vigentes desde inicios de los años ochenta. Puede decirse que la NGP existió antes de contar con tal nombre. Los gobiernos de Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña intentaban dar respuestas nuevas a la llamada crisis fiscal del Estado³ o a la supuesta quiebra del sistema de bienestar.⁴ Los problemas que los estados desarrollados vivieron en los años setenta (inflación, desempleo, crisis energética, desencanto con los servicios públicos provistos directamente por el Estado, etcétera) abrieron la puerta de dos cuestionamientos severos al modelo administrativo tradicional. El primero tuvo que ver con los límites de la administración.⁵ Tras el *New Deal* en Estados Unidos y la construcción de los sistemas de bienestar en gran parte de Europa occidental (y de estados desarrollistas en países latinoamericanos y asiáticos) se había expandido el sector público no sólo como agente de provisión de bienestar sino también como generador directo de bienes y servicios a la ciudadanía. Ante esto, gobiernos de distinto cuño —conservadores y laboristas— construyeron un discurso en torno a la idea de un Estado que había sobrepasado sus límites adecuados y que, por lo tanto, debía retraerse a un tamaño más modesto.⁶

Esta expansión generada por la construcción del Estado de bienestar a partir de la segunda mitad del siglo xx tuvo repercusiones no sólo en el ámbito de actuación del sector público (que amplió sus fronteras frente al mercado y la sociedad), sino también en la forma de organización dentro de la burocracia estatal.⁷ El mayor tamaño

³ James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973.

⁴ Claus Offe, *Contradicciones del Estado de bienestar*, México, Alianza, 1991.

⁵ Véase Christopher Hood, *The Limits of Public Administration*, Londres, Wiley, 1976. Vale la pena revisar también la actualización que apenas hizo de un debate que, demuestra, no es viejo ni está resuelto: "Can We: Administrative Limits Revisited", *Public Administration Review* 70, núm. 4 (2010): 527-534.

⁶ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994. Véase también Torben Iversen, *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

⁷ Richard Rose, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

del gobierno hizo necesarias reglas más homogéneas, procedimientos estandarizados, vigilancia centralizada y jerarquías sólidas que buscaban facilitar el control de un creciente aparato administrativo.⁸ El segundo límite tuvo que ver con este arreglo interno del sector público: al criticar el tamaño y la ambición del Estado se cuestionaron también los métodos de organización y las prácticas de gestión.

Así, al poner bajo la lupa el ámbito y los métodos de la acción estatal, la respuesta de diversos gobiernos implicó una revaloración del mercado y de los instrumentos de gestión privada. En Estados Unidos, Ronald Reagan declaraba que el gobierno no era la solución a los problemas, sino que era *el problema*, en tanto que Margaret Thatcher nombraba a gerentes de empresas privadas como encargados de hacer más eficiente al sector público. La NGP como práctica surgió en este entorno de ideas económicas y políticas favorables al mercado y recelosas del Estado, con gobiernos que habían hecho campaña criticando los excesos de las burocracias.⁹ Además de este entorno favorable e ideas propicias, había también razones internas: burocracias con estructuras escleróticas, funcionarios desapegados de las preocupaciones cotidianas de la gente, reglas excesivas y procesos lentos e ineficaces, que derivaban en una evidente insatisfacción ciudadana con el desempeño de sus gobiernos.

PRIMERAS EXPERIENCIAS

La respuesta a este desencanto con el tamaño y las prácticas del Estado se tradujo en medidas concretas iniciadas por países anglosajones en las dos últimas décadas del siglo xx, que generaron modificaciones sustanciales en la gestión pública. En Nueva Zelanda, desde los años ochenta hubo cambios significativos, basados en la idea de contratos de desempeño entre agencias gubernamentales en su papel

⁸ Esto no quiere decir que existiera un paradigma tradicional burocrático, como se afirmó repetidamente. Por el contrario, siempre hubo retos intelectuales y prácticos a esta ortodoxia. Véase Laurence Lynn, "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For", *Public Administration Review* 61, núm. 2 (2001): 144-160.

⁹ Daniel Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney. In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1994.

de proveedores y “compradores” de bienes y servicios.¹⁰ Para ello, se reestructuró el sector público a fin de dividir la elaboración de políticas públicas (*policy-making*) de su ejecución (*delivery*), de forma que los ministros actuaban como compradores de bienes y servicios provistos por los departamentos (que debían competir con proveedores privados). Esto supuso dotar de mayor autonomía a los jefes de las agencias para que pudieran determinar su forma de operar y sus prioridades, así como para incentivar la competencia entre agencias gubernamentales y entre éstas y el sector privado. También fue necesario definir *a priori* los productos esperados del desempeño de cada agencia, así como diseñar estándares altamente especificados para medir el desempeño y los productos del trabajo de las agencias públicas. Este proceso se inició a partir de una propuesta del Tesoro neozelandés, que impulsó su iniciativa y contó con suficiente poder (y capacidad de convencimiento) para que el gobierno en su conjunto tuviera que plegarse a su proyecto. A ello contribuyeron la crisis económica en que se encontraba el país, así como la sensación de ineficiencia gubernamental percibida por los actores políticos y la ciudadanía en general.¹¹ Algunas de estas reformas han sido revertidas en años recientes,¹² pero la experiencia neozelandesa se sostiene como el arquetipo de reformas de NGP. Los cambios fueron dramáticos: no sólo se modificaron drásticamente las estructuras de los ministerios y las agencias gubernamentales, sino que se alteraron las rutinas y prioridades de los empleados del gobierno. Como Schick ha mostrado,¹³ inevitablemente se prefería atender lo que se podía establecer en contratos (los productos) que los resultados experimentados por los ciudadanos. El gobierno por contratos se volvió el principal instrumento de gestión pública, lo cual permitió mayor

¹⁰ Allen Schick, *The Spirit of Reform. Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, Wellington, State Services Commission, 1996; Jonathan Boston, “The Challenge of Evaluating Systematic Change: The Case of Public Management Reform in New Zealand”, *International Public Management Journal* 3, núm. 1 (2001): 309-325.

¹¹ Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press-Russell Sage Foundation, 2001, capítulo 2. Hay una edición en español por el Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

¹² Robert Gregory, “Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector”, en Tom Christensen y Per Læg Reid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Northampton, Mass., Edward Elgar, 2006.

¹³ Schick, *op. cit.*, *passim*.

control sobre algunos aspectos del quehacer de los funcionarios y las agencias, pero al mismo tiempo diluyó la responsabilidad y el profesionalismo.¹⁴

Si bien Nueva Zelanda es el caso paradigmático —por lo radical de las reformas y la amplitud de los resultados—, el Reino Unido experimentó un proceso similar, iniciado con anterioridad, desde el comienzo del gobierno de la primer ministro Margaret Thatcher en 1979. Al igual que en Nueva Zelanda, el país se encontraba en crisis económica y había fuertes críticas al gobierno por su ineficiencia. A esto se sumó la llegada al poder de los conservadores, quienes impulsaron una agenda en materia de gestión pública basada en aumentar el control político sobre el servicio civil, reducir el tamaño y el costo del aparato gubernamental y mejorar los procesos de gestión, inspirados por doctrinas provenientes del sector privado. Asesorada por consultores y prominentes miembros de la iniciativa privada, Thatcher realizó una reforma radical a la estructura del servicio civil y a los procedimientos de gestión financiera.¹⁵ En este proceso, el papel de la primera ministra fue fundamental, pues la dimensión de las transformaciones requirió el apoyo decidido del gobierno en su conjunto para aumentar el control político sobre el servicio civil e incrementar la eficiencia (casi siempre por la vía de reducir costos y pocas veces por la de agregar valor) del sector público.¹⁶ Posteriormente, el sucesor de Thatcher, John Major, propuso nuevas medidas, como la *Next Steps Initiative*, que buscaba crear agencias especializadas con autonomía presupuestal y de gestión, así como la *Citizen's Charter*, proyecto que generaba estándares para medir el desempeño y divulgar sus resultados. El efecto de esos años de reforma fue un nuevo modelo de gestión, que derivó en la disminución del poder de los sindicatos y de los funcionarios del servicio civil y en la erosión de la autonomía de los cuerpos profesionales, mientras que un nuevo grupo de funcionarios designados al frente de las agencias *Next Steps* aumentó su poder y se convirtió en una nueva élite no electa.¹⁷ Los

¹⁴ Para una defensa del gobierno por contratos véase Jean-Erik Lane, *New Public Management*, Londres, Routledge, 2000.

¹⁵ Colin Campbell y Graham Wilson, *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*, Oxford, Blackwell, 1995.

¹⁶ Christopher Foster, "The Civil Service under Stress: The Fall in Civil Service Power and Authority", *Public Administration* 79, núm. 3 (2001): 725-749.

¹⁷ Ewan Ferlie et al., *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

gobiernos laboristas de Tony Blair y Gordon Brown continuaron este tipo de reformas, con énfasis en las metas de desempeño (que han llevado a lo que Hood y Bevan identifican como un juego en el que los funcionarios deciden estratégicamente su comportamiento no para satisfacer demandas ciudadanas sino para cumplir sus metas)¹⁸ y en la introducción de mecanismos de mercado en el sector público,¹⁹ aunque también con nuevas prioridades (enmarcadas en la estrategia Modernising Government) en la transparencia y la calidad de los servicios públicos. Entre los resultados de más de dos décadas de este tipo de reformas destacan la disminución del poder de los sindicatos del sector público, la erosión de la autonomía de los servidores profesionales (que quedaron sujetos a controles estandarizados) y el fortalecimiento del gobierno por metas.

Finalmente, en Australia la crisis fiscal de los años setenta y las críticas generalizadas al gobierno derivaron en un proceso parecido. Según argumenta Zifcak, a diferencia del Reino Unido, donde la posición ideológica de la primer ministro fue el motor de los cambios, en Australia la motivación provino del interés tecnocrático por mejorar la administración.²⁰ Los temas centrales de la reforma al sector público australiano fueron la reducción del gasto público, la intención de aumentar el control ministerial sobre los departamentos (por medio de más funcionarios designados), la introducción de una política de igualdad de oportunidades y, finalmente, la generación de nuevos métodos de gestión. La realización de estos cambios ocurrió gracias a una simbiosis entre políticos y altos funcionarios que estuvieron de acuerdo en el aumento de control político, pero, a la vez, en la delegación de responsabilidades en áreas financieras y presupuestales del quehacer público.

Fueron estas tres experiencias de reformas al sector público las que comenzaron a llamar la atención como una forma alternativa de organizar y gestionar las burocracias públicas. No sólo parecían la respuesta a los problemas identificados en muchos países, sino que ofrecían mejoras sustanciales en la calidad de los servicios y reducción en

¹⁸ Gwyn Bevan y Christopher Hood, "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System", *Public Administration Review* 84, núm. 3 (2006): 517-538.

¹⁹ Julian Le Grand y Will Bartlett (eds.), *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 1993.

²⁰ Spencer Paul Zifcak, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Filadelfia, Open University Press, 1994; Barzelay, *op. cit.*, capítulo 2.

los costos para el sector público. Para gobiernos que vivían presiones fiscales y demandas sociales, la NPG ofrecía respuestas prometedoras. Hacer más con menos (o, como lo propondría el entonces vicepresidente estadounidense Al Gore: “alcanzar un gobierno que trabaja mejor y cuesta menos”)²¹ parecía posible.

DIFUSIÓN GLOBAL

Fueron precisamente estos tres países los que generaron inicialmente la idea de una tendencia a reformar comprehensivas al sector público en diversos países, en respuesta a lo que se percibía como exceso de rigidez en los procesos y dispendio de recursos. Los mecanismos e instrumentos concretos variaban, pero el objetivo era claro: mayor competencia en el sector público y estructuras menos jerárquicas y rígidas. Sin embargo, a pesar de algunos intentos retóricos por presentar esta tendencia como una “revolución global” con más similitudes que diferencias,²² la hipótesis de homogeneidad en los procesos de reforma en la gestión pública ha sido rebatida por diversos autores.²³ Si bien cada una de las experiencias en los tres países mencionados puede considerarse un *benchmark case* (caso de referencia),²⁴ otros países presentan diferentes procesos de reforma, con resultados distintos.²⁵

²¹ Al Gore, *A Government that Works Better and Costs Less*, Washington, National Performance Review, 1993.

²² David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992 (existen varias versiones en español); Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution, 2000.

²³ Christoph Knill, “Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies”, *Journal of Public Policy* 19, núm. 2 (1999): 113-139; Christopher Hood, “Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform”, *Journal of Public Administration Research Theory* 12, núm. 3 (2002): 309-332.

²⁴ El término ha sido formulado por Barzelay, *op. cit.*

²⁵ Los esfuerzos académicos por entender estos procesos de cambio han sido variados. Desde el análisis comparativo tradicional se han hecho descripciones de los contenidos de los cambios al sector público y comparaciones de resultados entre países; se han identificado elementos comunes y diferencias, y se han producido lecciones o generalizaciones (véase Christopher Pollitt, “Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform”, *Public Mana-*

Los países de Europa continental fueron menos receptivos a este tipo de reformas.²⁶ Las explicaciones abundan, pero destacan las basadas en estructuras constitucionales, la fortaleza de los funcionarios de la administración frente a la élite política, las tradiciones administrativas y entornos ideológicos y políticos menos propicios a cambios radicales, como los iniciados en los países analizados párrafos atrás.²⁷ A su vez, los países escandinavos siguieron una ruta más moderada, con fuerte influencia en los instrumentos de gestión de gobiernos locales, pero sin tantos efectos en términos del ámbito de acción estatal en los gobiernos centrales.²⁸

En países en desarrollo, la introducción de prácticas de la NGP tuvo

gement 2, núm. 2 (2000): 181-199). La principal debilidad de este tipo de análisis es que no se generan explicaciones, sino sólo agregaciones, y se cae en el problema que más afecta a la administración pública comparada: la reducción de las explicaciones a un argumento que simplemente atribuye todas las relaciones causales a un origen único: las diferencias en los sistemas políticos. Otra forma de aproximarse a los cambios se basa en la idea de una tendencia (por ejemplo, véase Donald Kettl, *op. cit.*). Esta forma de analizar casos distintos consiste en crear un ideal (basándose ya sea en argumentos normativos o empíricos) y usarlo para analizar determinado caso nacional. El método consiste simplemente en encontrar similitudes y diferencias. El problema con este tipo de análisis es que el ideal que se utiliza es necesariamente una construcción *ad hoc* que, por lo tanto, afecta la validez de las conclusiones a las que se llega o las lecciones que se pretende generar. Esfuerzos más sistemáticos pueden encontrarse en el número especial del *International Public Management Journal* de 2003, dedicado a explicar el cambio y la continuidad en las políticas de gestión pública en varios países.

²⁶ B. Guy Peters y Donald J. Savoie, *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1998; Alain Guyomarch, " 'Public Service', 'Public Management' and the 'Modernization' of French Public Administration", *Public Administration* 77, núm. 1 (1999): 171-193; Tom Christensen y Per Lægread, *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001. Canadá tuvo una trayectoria distinta; véase P. Aucoin, *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*, Montreal, IRPP, 1995.

²⁷ C. Pollitt y G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000; C. Hood y M. Lodge, "Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis", *Governance* 17, núm. 3 (2004): 313-333; Michael Barzelay y Natascha Fuchtner, "Explaining Public Management Policy Change: Germany in Comparative Perspective", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 5 (2003): 7-27; Raquel Gallego, "Public Management Policy Making in Spain, 1982-1996: Policy Entrepreneurship and (In)Opportunity Windows", *International Public Management Journal* 6, núm. 3 (2003): 283-308.

²⁸ Incluso dentro de un mismo país las reformas enmarcadas en la NGP variaban con el tiempo. No son lo mismo las reformas iniciadas por Thatcher que las impulsadas por Blair en el Reino Unido, o las reaganianas que las de Clinton en Estados Unidos (véase, por ejemplo, Ewan Ferlie *et al.*, *op. cit.*).

trayectorias distintas: en algunos casos se trató de reformas estimuladas por organismos internacionales en países con alta dependencia de ayuda extranjera (como en África) o en proceso de integración (como en Europa del Este antes de su adhesión a la Unión Europea). En otros países —como muestra para América Bresser Pereira—²⁹ la inclusión de algunos elementos de la NGP fue más selectiva y en respuesta a necesidades concretas de los gobiernos. No fueron reformas comprehensivas tan ambiciosas como las intentadas en los países anglosajones, sino iniciativas parciales, que recuperaban algunos (pero no todos) los componentes de las reformas más agresivas de aquellos países.³⁰

DOCTRINAS Y ORÍGENES INTELECTUALES

Las experiencias que dieron origen al término NGP —y gran a parte del discurso construido en torno a ellas— sugerían que había un núcleo de iniciativas comunes y, detrás de ellas, cierta coherencia conceptual.³¹ Las soluciones intentadas se basaban en lo que Christopher Hood ha identificado como un giro drástico en las doctrinas administrativas:

de la hechura de las políticas a las habilidades gerenciales; del énfasis en los procesos al énfasis en los productos; de las jerarquías ordenadas a un esquema de mayor competencia en la provisión de servicios públicos; de sistemas homogéneos de pago a sistemas con variación, y de un servicio público uni-

²⁹ Luiz Carlos Bresser-Pereira, “New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet”, *Revista Internacional de Estudios Políticos* 9 (2001): 117-140. Véase también el texto del Comité Científico del CLAD incluido en esta antología.

³⁰ Véanse también Donald E. Klingner, “‘South of the Border’: Progress and Problems in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today”, *The American Review of Public Administration* 30, núm. 4 (2000): 365-373; Andrew Nickson, “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”, *Reforma y democracia* 24 (2002): 113-140.

³¹ Sin embargo, lo cierto es que la NGP carece de un único soporte teórico —es, como explicaré más adelante, la articulación de dos escuelas de pensamiento cercanas pero no del todo armónicas— y de un conjunto unificado de prácticas de gestión que permita delimitar tajantemente qué decisiones pueden considerarse inspiradas en la NGP y cuáles no.

forme e incluyente a una estructura diversa, con más énfasis en contratos de prestación de servicios.³²

Aunque muchos de estos cambios parecen cotidianos 30 años después (¿a quién sorprende hoy el ataque a las jerarquías centralizadas?, ¿por qué deberían preferirse los procesos a los productos de la acción gubernamental?), en su momento cada uno de estos postulados significaba una separación drástica del canon de la administración pública, preocupado por el orden, la previsibilidad, el control jerárquico, el mérito y la subordinación a las autoridades electas, y, mediante ellas, al proceso democrático.³³ Estos postulados, además, preveían instrumentos de gestión distintos de los usuales en la administración tradicional: en vez de la regulación detallada (manuales de operación y de procedimientos, perfiles de puestos, reglamentos precisos que definían los ámbitos de acción de cada funcionario y agencia pública), se exaltaban las virtudes de la autonomía gerencial: que los directivos pudieran tomar decisiones no constreñidas por procedimientos legales o restricciones en el ejercicio del presupuesto, con tal de alcanzar objetivos sociales deseados. En el mismo sentido, se hacían a un lado las jerarquías y los controles centralizados para promover la competencia (dentro del sector público —entre agencias o entre funcionarios— o con proveedores privados) y la introducción de mecanismos de mercado (subcontratación, pagos diferenciados, incentivos al desempeño, cuasimercados) en la organización del sector público. Significaba, finalmente —y esto es lo que explica gran parte de las resistencias encontradas en la implementación de las reformas de la NGP—, una alternativa contrastante con el diseño de los sistemas de relaciones laborales basados en el mérito y la estabilidad. En efecto, para la NGP el sistema de servicio civil encarnaba muchos de los defectos de la administración tradicional: la devoción por las reglas, la estabilidad concedida a los funcionarios con independencia de los resultados de su desempeño, la regulación detallada y unifor-

³² Christopher Hood, "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations, and Society* 20, núms. 2-3 (1995): 93-109.

³³ Max Weber, "La burocracia", y Woodrow Wilson, "El estudio de la administración", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999: 117-125 y 73-96; Dwight Waldo, "Conclusion: Notes on the Present Tendencies", en *The Administrative State*, Nueva Jersey, Transaction, 2006: 206-212; Luther Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.

me. Su propuesta era flexibilizar los mecanismos de contratación, disminuir las reglas (o conceder excepciones a cambio de convenios de desempeño) y construir sistemas de pagos diferenciados e incentivos ligados a los resultados.

Las propuestas de la NGP no se derivaban de un desarrollo teórico uniforme que hubiera culminado en los años ochenta en un conjunto de recomendaciones prácticas. Por el contrario, eran la amalgama de instrumentos de gestión diversos que parecían relevantes para atender los problemas del sector público en esos años —en los términos definidos por quienes impulsaron las reformas—, y acordes con la ideología antiestatista y liberal que reaccionaba a lo que se percibía como excesos del Estado de bienestar. En pocas palabras, las condiciones económicas, políticas e ideológicas volvieron aceptables estos postulados que, sin embargo, se habían generado tiempo atrás.

El origen intelectual de la NGP se encuentra en dos escuelas de pensamiento: la teoría de la elección pública (*public choice*), acompañada por el nuevo institucionalismo económico, y el gerencialismo (*managerialism*).³⁴ De la teoría de la elección pública³⁵ la NGP toma el escepticismo frente a los instrumentos tradicionales de gestión (pues ve en la planeación y el control centralizados una receta para tomar decisiones equivocadas y emprender la implementación fallida), la obsesión por introducir mecanismos de mercado que hagan contrapeso a las tendencias concentradoras y autocomplacientes de los burocratas y las agencias públicas, y el interés por construir sistemas de incentivos que hagan que el desempeño y los resultados de los funcionarios sean premiados o castigados, bajo el supuesto de que éstos actúan siempre conforme a decisiones estratégicas que maximizan sus ganancias, y no por vocación o valoraciones normativas.

Del gerencialismo —que es menos una disciplina que un mo-

³⁴ G. Gruening, "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal* 4 (2001): 1-26.

³⁵ Los textos clásicos son: Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965; William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago-Nueva York, Aldine-Atherton, 1971; James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent—Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962; Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Heights, Ill., Waveland Press, 1994. Una actualización puede verse en Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1991, y Dennis Mueller, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

vimiento—³⁶ la NGP hizo propia la demanda por mayor libertad de gestión: se entendía que para imaginar soluciones a los nuevos problemas públicos, responder rápidamente a un entorno cambiante y mantener motivada y alerta a una organización pública era necesario alejarse de reglas homogeneizantes, disminuir las restricciones a la forma de decidir los contenidos de la acción gubernamental y los destinos del presupuesto y, ante todo, ampliar el espacio de manobra para innovar, intentar soluciones e incluso fallar y aprender.³⁷ También recuperó del gerencialismo la orientación hacia la función directiva del gobierno (lo que suponía prestar menos atención a las operaciones y procedimientos cotidianos, para concentrarse en las capacidades y operaciones directivas)³⁸ y, sobre todo, gran parte del lenguaje (proveniente de la gestión privada y de los temas recurrentes en las escuelas de negocios) que caracterizaría a la NGP: la preocupación por la calidad, la llamada orientación al cliente/usuario/ciudadano, la medición de resultados como mecanismo de control y el interés por la innovación y la creación de valor público.

La traducción de tales propuestas de gestión en instrumentos concretos ocurrió en múltiples modalidades. En algunos casos se crearon agencias autónomas (como las *Next Steps* en Gran Bretaña o los laboratorios de reinención en Estados Unidos) que recibían un mandato claro de sus superiores políticos, pero que dejaban a sus dirigentes áreas amplias de decisión sobre los métodos y contenidos de acción, y se les eximía de cumplir regulaciones acerca de contrataciones y relaciones laborales y sobre presupuestos, todo ello a cambio de un control estricto de los resultados alcanzados periódicamente. También se introdujeron mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos, desde la privatización de secciones del servicio hasta la simulación de competencia por medio de cuasimercados o de la creación de sistemas de precios internos en las agencias públicas. Se crearon convenios de desempeño entre el gobierno central y las agencias, y entre

³⁶ Véase Christopher Hood, "Public Management: The Word, the Movement, the Science", en E. Ferlie, L.E. Lynn y C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

³⁷ Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Nueva York, Harper & Row, 1982; Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1995.

³⁸ Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

éstas y su personal, que ligaban el pago, e incluso la permanencia en el puesto a alcanzar determinadas metas de producción, cobertura, ahorro o satisfacción del usuario. Se construyeron complejos sistemas de monitoreo y control de metas (lo que Hood ha caracterizado como *targetworld*),³⁹ y de medición del desempeño de funcionarios, agencias y programas, todo para asegurar que los estándares establecidos se cumplieran. Así, si bien se redujeron los abundantes controles *ex ante* —restricciones presupuestarias, procesos estandarizados, etcétera—, se incrementaron de forma equivalente los controles *ex post* —medidas de desempeño o control de metas.

Estas decisiones centrales para la NGP mostraban que la combinación entre *public choice* y gerencialismo no estaba libre de contradicciones. Mientras que la teoría de elección pública pone el acento en los mecanismos de mercado y la rendición de cuentas para inducir la competencia entre agencias públicas y reducir las tendencias expansivas de la burocracia, el gerencialismo aboga por otorgar mayor autonomía a los *managers*, reducir las regulaciones y enfocarse en los resultados. La combinación es un equilibrio frágil: mayor autonomía para agencias y gerentes públicos a cambio de mayores controles en los resultados.

A esos componentes medulares de la NGP se añadieron un conjunto de prácticas —casi todas emulaciones de la gestión privada— que quedaron asociadas con la NGP, aunque no necesariamente tenían como eje articulador alguna de las dos preocupaciones centrales (la flexibilización de estructuras y procesos y la incorporación de mecanismos de mercado): sistemas de evaluación del desempeño de funcionarios, agencias y programas, premios a la calidad, cartas ciudadanas, convenios de desempeño, incentivos a la innovación, portales de Internet interactivos, etcétera. Fueron estos instrumentos complementarios los que alcanzaron mayor difusión, por encima del núcleo de reformas más ambiciosas que tocan la estructura de la administración y fomentan la competencia con mecanismos de mercado.⁴⁰

El éxito que ofrecían estas reformas —sustentado en el entusias-

³⁹ Christopher Hood, "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services", *Public Administration Review* 66, núm. 4 (2006): 515-521.

⁴⁰ Esto es precisamente lo que ha ocurrido en el caso mexicano. Véase, al respecto, Guillermo Cejudo, "Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (eds.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, 2009.

mo de sus promotores, mas no necesariamente en efectos concretos, como muestra Pollitt en el artículo incluido en esta antología— dio pie a una serie de esfuerzos por presentarlas como un nuevo paradigma que resolvería los problemas del sector público, disminuiría sus costos, aumentaría la calidad de los servicios y, con todo ello, satisfaría las expectativas de los ciudadanos. Libros como el de Donald Kettl sobre una revolución global en el sector público⁴¹ o el *best-seller* de Osborne y Gaebler acerca de reinventar el gobierno⁴² no sólo impulsaban este tipo de reformas como la solución lógica a los problemas contemporáneos, sino también anunciaban el fin de la administración pública tradicional, y advertían a los gobiernos sobre el riesgo de quedarse atrás en la carrera por reformar sus burocracias. Organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE (y también organizaciones regionales especializadas en administración pública, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD) adoptaron la retórica, los términos y los contenidos de la NGP. La combinación de reducir costos, flexibilizar burocracias, empoderar a los ciudadanos y mejorar bienes y servicios públicos representaba una oferta atractiva en sus recomendaciones a los gobiernos de todo el mundo. Sin embargo, no puede decirse que haya habido una convergencia en las reformas *efectivamente realizadas*. En múltiples gobiernos se adoptó un lenguaje similar y se establecieron objetivos parecidos, pero las iniciativas impulsadas variaron considerablemente de país a país, y respondían a las condiciones políticas peculiares de cada uno. Más aún, incluso cuando las reformas eran parecidas, sus alcances y efectos fueron distintos.⁴³

⁴¹ Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution, 2000.

⁴² David Osborne y Ted Gaebler, *op. cit.*

⁴³ Pollitt explica esta convergencia limitada a etiquetas retóricas y conceptos generales en esta forma: “Hay muchos beneficios para muchos actores en una situación en la que hay un conjunto de ideas reformadoras dominantes pero vagamente especificadas, que aparentemente pueden ser aplicadas a una amplia variedad de entornos del sector público. Una vez que tal situación ha madurado, es difícil que un actor solo, no ortodoxo, pueda turbarla. Es el equivalente administrativo de ‘ciencia normal’: un paradigma en el que pueden construirse reputaciones, carreras y ganancias. Por supuesto, el contenido exacto del paquete varía en el tiempo —calidad total, reingeniería, etc.—, pero el patrón básico de un conjunto de prescripciones muy generales sirve para un amplio rango de intereses. Es un sistema que es vulnerable a malos resultados sólo marginalmente porque los resultados finales usualmente no llegan sino hasta que la mayor parte de los actores está en algo más, e incluso entonces la atribución de resultados a causas será probablemente ambigua y disputable”. Christopher Pollitt, “Is the Emperor

CRÍTICAS

Junto con este entusiasmo inicial surgieron distintas posiciones críticas a la NGP, a sus promesas y a sus límites.⁴⁴ Además de aquellos que la rechazaban con el recurso simple de calificarla como una moda intelectual más y, por lo tanto, indigna de ser debatida seriamente, hay tres tipos genéricos de críticas a la NGP. La primera, proveniente de autores en la tradición de administración pública, se concentra en dos aspectos esenciales respecto al sustento teórico de la NGP. Se advertía, en primer lugar, la falta de soporte teórico o empírico para gran parte de las implicaciones prácticas de sus postulados. Se argumentaba, por ejemplo, que, al no tener bases sólidas, las doctrinas de la NGP carecían de confiabilidad en los resultados prometidos, por lo que la certeza de sus proponentes era, al menos, cuestionable. En segundo término, se apuntaba —en la tradición de Simon y los proverbios de la administración—⁴⁵ hacia la incongruencia entre algunos de sus postulados (por ejemplo, entre asumir que los directivos requieren más autonomía para innovar y generar valor público, y sostener al mismo tiempo que los funcionarios buscan siempre maximizar presupuesto y, por lo tanto, debe vigilárseles y controlárseles estrictamente).⁴⁶

Un segundo tipo de críticas compartía el escepticismo de la visión anterior, pero mantenía una posición más constructiva. Se reconocían las posibles incoherencias y lo ingenuo de algunas de sus propuestas. Sin embargo, lo que se proponía era someter las propuestas a revisiones analíticas sólidas —antes de rechazarlas o aceptarlas— y a estándares estrictos de argumentación, en lugar de los artulugios retóricos que proponentes y críticos solían usar para defenderlas o desca-

in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform”, *Public Management* 2, núm. 2 (2000): 181-199.

⁴⁴ Véase, para una revisión de estas posiciones, Linda Kaboolian, “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate”, *Public Administration Review* 58, núm. 3 (junio de 1998): 189-193, y David Arellano Gault, “Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, *Reforma y Democracia*, núm. 23 (junio de 2002).

⁴⁵ Herbert A. Simon, “The Proverbs of Administration”, *Public Administration Review*, 6, núm. 1 (1946): 53-67.

⁴⁶ B. Guy Peters y Vincent Wright, “Public Policy and Administration, Old and New”, en Robert E. Goodin y Hans Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 628-644.

lificarlas.⁴⁷ No se intentaba generar teorías unificadoras o sistematizar la totalidad de los postulados de la NGP, sino utilizar criterios para discernir las condiciones en las que ciertos instrumentos tenían relevancia como respuestas a determinados problemas públicos, dadas las condiciones del entorno y las capacidades administrativas a la mano. De esta forma, se esperaba no sólo construir conocimiento sobre la NGP, sino también generar implicaciones prácticas con respaldo.

En tercer lugar están aquellos que, desde una posición práctica, criticaban el contenido de los postulados de la NGP y, sobre todo, sus efectos en la gestión cotidiana en los gobiernos. Se señalaba, por ejemplo, que gran parte de las implicaciones prácticas de la NGP eran incompatibles con tradiciones administrativas diferentes,⁴⁸ o que resolvían problemas que no necesariamente eran los prioritarios para países distintos de los anglosajones. En algunos casos se sugería que antes de diseñar convenios de desempeño o mecanismos de subcontratación era indispensable fortalecer el imperio de la ley; en otros, que el problema administrativo central no era la falta de autonomía de gestión, sino lo opuesto: la excesiva discrecionalidad de los funcionarios públicos.⁴⁹ Se aducía también que no se enfatizaban lo suficiente los efectos perversos de algunos de los componentes de la NGP.⁵⁰ Los funcionarios que dejan de preocuparse por la sustancia de

⁴⁷ Michael Barzelay, "How to Argue about the New Public Management", *International Public Management Journal* 2, núm. 2 (1999): 183-216; Christopher Pollitt, *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Fil., Open University Press, 2003; Laurence E. Lynn Jr., *Public Management: Old and New*, Nueva York, Routledge, 2006.

⁴⁸ David Arellano Gault, *Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organization Culture in Mexico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, núm. 82, 2000; Carles Ramió, "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", *Reforma y democracia* 21 (2001).

⁴⁹ Por ejemplo, las reacciones a la NGP en el ámbito nacional ejemplifican bien esta posición: si bien se aceptaba el diagnóstico sobre la necesidad de cambio en el sector público, no era claro que el conjunto de "soluciones" estilo NGP correspondiera con los problemas concretos de la administración mexicana, caracterizada por administraciones con bajos estándares de rendición de cuentas, poco profesionalismo y enclavadas en una tradición legalista. Véase Juan Pablo Guerrero, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuadernos de Trabajo AP, 2001.

⁵⁰ Tom Christensen y Per Lægreid, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review* 67, núm. 6 (noviembre de 2007): 1059-1066.

su labor para atender los criterios con los que son medidos (el caso de los hospitales ingleses en los que importaba más reducir los tiempos de espera que la atención efectiva de enfermedades es citado frecuentemente), o las empresas subcontratadas que abandonan criterios de cobertura y calidad para privilegiar los ingresos inmediatos, generalmente a costa de la viabilidad futura de los servicios.

Cualquiera de estas tres posiciones contiene diagnósticos que cualquier analista o decisor debe tomar en cuanto valore la NGP. El conjunto de críticas ha servido no sólo para exhibir la falibilidad de la NGP (como ocurre con cualquier otro conjunto de doctrinas sobre gestión pública), sino también, ante todo, para construir argumentos más sofisticados con el fin de dilucidar *qué instrumento* de gestión es relevante para *qué organización*, en *qué condiciones*, con *qué propósitos* y bajo *qué supuestos*.

MADURACIÓN

Tras los primeros años de debate sobre la NGP, la discusión —académica y práctica— evolucionó hacia preguntas nuevas. Quedó asentado que, en efecto, había una serie de reformas comprehensivas al sector público en algunos países, pero que no se trataba de una revolución global. De igual forma, al tiempo que se reconocía la novedad (y pertinencia) de muchos de los cambios asociados con la NGP, se aceptaba que no significaba el fracaso de formas alternativas de gestionar el sector público, ni el descarte automático de la administración clásica. Finalmente, se entendió que el éxito relativo de muchas de estas reformas estaba determinado no únicamente por su contenido (por el virtuosismo técnico de ciertas decisiones), sino también por el proceso que llevaba a decidir sobre cierta iniciativa y su ejecución eficaz.

Gracias a ello, las preguntas planteadas se volvieron más sofisticadas. Con su libro *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Michael Barzelay dio inicio a un programa de investigación en búsqueda de respuestas a la pregunta de qué explica el cambio y la continuidad en las políticas de gestión pública en diversos países.⁵¹ Los hallazgos muestran que las razones para que un país se

⁵¹ Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dia-*

embarque en cierto tipo de reformas con relativo éxito no tienen que ver con determinantes históricos ni con tendencias globales, sino con decisiones coyunturales explicadas por el entorno político y administrativo del momento. Más que seguir modas o atender presiones globales, lo que ha mostrado ser la causa detrás de las decisiones de impulsar reformas a la gestión pública es la configuración de instituciones y procesos que moldean la toma de decisiones.

En esta misma lógica, se ha buscado también explicar los efectos inesperados de las reformas en varios países: costos que no se redujeron, servicios que no aumentaron su calidad, regulaciones que lejos de disminuir aumentaron, desmotivación de los funcionarios públicos pese a mayores grados de autonomía, y un largo etcétera.⁵² Se ha intentado asimismo entender el desencanto de muchos reformadores con los resultados de sus iniciativas, pero también los éxitos sorprendidos. Y, finalmente, se ha ampliado la agenda de discusión para buscar entender por qué algunos países simplemente no han intentado participar en las reformas NGP o, cuando lo han intentado, no han llegado muy lejos.⁵³

Se ha construido así una agenda de investigación práctica más compleja, que añade a la discusión sobre el *contenido* de las reformas asociadas con la NGP la atención al *proceso* en torno a ellas. En pocas palabras, el debate académico y de deliberación para la práctica se concentra ya no sólo en el tipo de reformas a impulsar (la gastada alusión a las mejores prácticas), sino también en el modo de hacerlo (la configuración de elementos políticos y administrativos que vuelven realizable y promisoría una intervención concreta para mejorar la gestión pública).

logue, Berkeley, University of California Press-Russell Sage Foundation, 2001; Michael Barzelay, "The Process Dynamics of Public Management Policy Change", *International Public Management Journal* 6, núm. 3 (2003): 251-282 (y en general el contenido entero de ese número del *Journal*); Michael Barzelay y Raquel Gallego, "From New Institutionalism to Institutional Processualism: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change", *Governance* 19 (2006): 531-557. El producto más reciente es un simposio en *Governance* (23, núm. 2, 2010) sobre reformas en países del sur de Europa.

⁵² Christopher Hood y Guy Peters, "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, núm. 3 (1 de julio de 2004): 267-282; M. Maor, "The Paradox of Managerialism", *Public Administration Review* 59, núm. 1 (1999): 5-18. En esta tradición, véase Mauricio Dussauge, "Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience (2000-2007)", *International Public Management Review* 9 (2008): 56-75.

⁵³ Tom Christensen y Per Lægreid, *New public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.

Además, desde finales de los años noventa, al hacerse evidentes los límites de algunas de las reformas comprensivas llevadas a cabo en varios países y al manifestarse sus efectos no esperados, se inició una serie de intentos por declarar el fin de la NGP o su sustitución por un nuevo paradigma administrativo. El gobierno laborista de Tony Blair en Gran Bretaña lanzó un proyecto llamado *joined-up government*, que buscaba atenuar los efectos de fragmentación y descoordinación de las iniciativas de la NGP en gobiernos anteriores. Se reconoció que dar autonomía a las agencias y asignar responsabilidades directas para cumplir con metas específicas, si bien alcanzó algunos resultados deseados, provocó también una pérdida de integración en el quehacer del gobierno en su conjunto, pues cada funcionario y cada agencia estaban dedicados a su “porción” de la tarea gubernativa, lo cual dejaba huecos en la atención de problemas sociales que no correspondían a la jurisdicción exclusiva de una institución o persona. Otros países (sobre todo los que llevaron a cabo reformas de NGP más ambiciosas) siguieron el ejemplo, bajo una etiqueta aún más amplia (*whole-of-government*), con el propósito explícito de lograr una mejor integración horizontal y vertical del gobierno, y recuperar la misión de conjunto perdida por la descentralización, la fragmentación y la autonomización generadas por las reformas anteriores.⁵⁴

La misma premisa ha sido utilizada en años más recientes para aducir que, ya que la NGP ha vuelto más complejo el proceso de política pública en los países donde sus postulados fueron seguidos con más profundidad, se ha vuelto indispensable utilizar instrumentos tecnológicos para recuperar algo de coordinación en los gobiernos. Se sugiere, por lo tanto, que la NGP ha sido sustituida por la Gobernanza de la Era Digital, basada en la integración de funciones gubernamentales antes desagregadas, la adopción de estructuras orientadas a necesidades concretas y la digitalización de los procesos administrativos.⁵⁵

En la misma lógica, hay quien sugiere que la NGP ha sido reemplazada por la gobernanza como forma de gestionar al sector público. Sin embargo, al momento el debate parece abierto, pues aunque hay quien ve NGP y gobernanza como sustitutos (la última como una

⁵⁴ Tom Christensen y Per Lægreid, “The Whole-of-Government...”, *op. cit.*: 1059-1066.

⁵⁵ Patrick Dunleavy y Helen Margetts, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-government*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

forma de gobernar que corrige las fallas de la NGP),⁵⁶ también hay quien sí distingue los ámbitos diferentes de la NGP (concentrada en la gestión) y la gobernanza (enfocada en la acción de dirigir a la sociedad, de la cual la gestión gubernamental es apenas una parte).⁵⁷ En esta última perspectiva, los instrumentos de la NGP coexisten con gobernanza como la articulación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para darle dirección a las sociedades.

NGP EN MÉXICO

Antes de concluir con una visión del legado de la NGP, esta sección ofrece un repaso breve de la experiencia de NGP en México. Al igual que en gran parte de América Latina,⁵⁸ la NGP —como discurso y como práctica— llegó a México debido a cambios dramáticos en la política y la economía.⁵⁹ Las discusiones sobre gestión pública, el tamaño y la estructura del Estado y el tipo de relación entre gobierno y sociedad estaban forzosamente enmarcadas en debates más amplios y complejos sobre la democratización y el papel del Estado en la economía.⁶⁰ Los retos de la administración pública eran no sólo los de aumentar la eficacia y reducir los costos. Había también que responder a las necesidades de una sociedad que comenzaba a hacer oír su voz y hacerlo en un entorno de precariedad fiscal.

Entre el catálogo de instrumentos de gestión asociados con la NGP, la experiencia mexicana recuperó poco de los relacionados con la introducción de mecanismos de mercado al sector público, y prefirió el componente gerencial, pero aun aquí las iniciativas fueron tímidas, pues hubo muy poco progreso en dotar de autonomía plena a agencias y funcionarios, o para alterar los mecanismos de pago al

⁵⁶ Stephen Osborne (ed.), *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge, 2010.

⁵⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁵⁸ Véase el documento del CLAD incluido en esta antología. Véase también José Luis Méndez, “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, *Reforma y Democracia* 27 (1999): 219-246.

⁵⁹ Luis F. Aguilar, “La reforma del Estado mexicano”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 47 (1994): 121-144.

⁶⁰ Cejudo, *op. cit.*

personal, para incluir compensaciones por resultados o para volver los convenios de desempeño el principal instrumento de control gubernamental. La estructura centralizada de la administración federal y las reglas homogéneas de personal y de ejercicio del presupuesto permanecieron intocadas en estos años.

Aun así, tal como ha documentado Pollitt para varios países,⁶¹ la retórica llegó más lejos que los cambios efectivamente realizados: administraciones en todos los ámbitos de gobierno y de todo signo partidista anunciaban que sus reformas se inscribían en la NGP, con la esperanza de dotarlas de mayor legitimidad y de presentarse como vanguardistas en lo administrativo. En efecto,⁶² para los encargados de las reformas la NGP prometía resultados relativamente fáciles sin costos excesivos; ofrecía también el argumento de la revolución global como justificación para iniciar transformaciones en el sector público. Por ello, no es extraño que, desde mediados de los años noventa, ideas sobre la calidad total, la reinención del gobierno, la reingeniería de procesos, la innovación en el sector público y el énfasis en los resultados se hayan incorporado al vocabulario cotidiano de la administración pública.

En claro contraste con las experiencias anglosajonas de NGP, el arribo de la NGP a México no se debió a un plan deliberado o a una estrategia coordinada desde el gobierno federal. Por el contrario, la retórica gerencial empezó a permear las decisiones en materia de gestión pública en algunos casos aislados. Como ejemplo están los gobiernos municipales que experimentaron con algunas de estas técnicas desde principios de los años noventa,⁶³ o los programas de modernización intentados —con distintos grados de éxito— por los gobiernos de Nuevo León, Guanajuato o el Distrito Federal.⁶⁴ En el

⁶¹ Christopher Pollitt, "Convergence: The Useful Myth?", *Public Administration* 79 (2001): 933-947.

⁶² Éste y el siguiente párrafo están basados en mi texto "Los motores del cambio...".

⁶³ Véanse las múltiples publicaciones del Premio de Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas, así como los análisis que al respecto han hecho expertos municipalistas, como Enrique Cabrero (en sus textos sobre gestión urbana, gobernanza local y acción pública), Rodolfo García del Castillo (sobre innovación y política social) y Alicia Ziccardi (sobre participación ciudadana y acción social). Estos y otros estudios explican la diversidad de iniciativas de reforma administrativa, de gran innovación en el espacio local en materia de gestión, pero también de la heterogeneidad de los problemas y de la baja institucionalización de casi todos estos intentos de reforma.

⁶⁴ Ramón Muñoz, *Pasión por un buen gobierno: administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*, México, Disem, 1999; Santiago Roel, *Estrategias para un gobierno competitivo*:

ámbito de la administración federal, el primer intento ocurrió en la ahora desaparecida Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.⁶⁵ Sucesivos gobiernos —en las presidencias de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón— incorporaron a sus agendas, aunque siempre en un segundo plano, ideas de la NGP para mejorar las administraciones: la nueva estructura programática impulsada por la Secretaría de Hacienda para intentar un control por resultados del presupuesto (iniciativa reintentada en la actualidad por la misma dependencia con el nombre de Presupuesto basado en Resultados), el proyecto de reorganizar los procesos de planeación y gestión estratégica durante los primeros años del siglo XXI (en el llamado Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental de la Oficina de Innovación de la Presidencia de la República), y esfuerzos recientes por disminuir la regulación (Regulación Base Cero de la Secretaría de la Función Pública), o medir y valorar los resultados de los programas sociales (a partir de la Ley General de Desarrollo Social y el trabajo impulsado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval).

Sin embargo, los componentes centrales de la NGP, flexibilidad y competencia, han estado prácticamente ausentes de las agendas de reforma de estos gobiernos. Los instrumentos de gestión más utilizados no tocan las estructuras de las agencias ni delegan autoridad a los directivos. Esto no significa que las reformas recientes no hayan sido relevantes, aun cuando no hayan sido inspiradas en la NGP, como la creación de un servicio profesional de carrera, o la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. En todo caso, no es una exageración decir que muchos de los problemas de las administraciones públicas en México —federal, estatales y municipales— siguen

cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma, Monterrey, Castillo, 1996; David Arellano Gault, "Challenges for the New Public Management: Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997)", *The American Review of Public Administration* 30 (2000): 400-413. Véase también José Martínez Vilchis, "Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 39 (2005): 13-49.

⁶⁵ Un pequeño grupo de funcionarios aprovechó la reorganización que se llevó a cabo en la dependencia para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá para impulsar un programa de modernización que introdujo varios elementos de la NGP, pero que no se extendió hacia el resto de la burocracia federal. Dicha experiencia está descrita en Antonio Argüelles y José Antonio Gómez Mandujano, *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de Secofi*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

siendo susceptibles de ser atendidos con respuestas derivadas de los postulados de la NGP.

LEGADO

Los debates teóricos y las múltiples experiencias de NGP en las últimas dos décadas han dejado no sólo un entendimiento más completo de la NGP, sino también la capacidad de reconocer que los instrumentos de gestión asociados con la NGP no tienen que coexistir siempre. En otras palabras, no puede decirse —como se llegó a sugerir— que sólo cuando se llevan a cabo reformas ambiciosas como la australiana o la británica estamos ante evidencia de NGP en acción. Por el contrario, los componentes de la NGP forman parte de un abanico de opciones de instrumentos de gestión para resolver problemas administrativos, y pueden usarse —y se han usado— de manera selectiva en función de las prioridades de cada gobierno. Hay gobiernos en los que los mecanismos de mercado para fomentar competencia se han aplicado con gran éxito, en paralelo con los instrumentos que sirven para dar más autonomía de gestión. Pero hay otros en los que el marco legal o las preferencias políticas han impedido que ciertos instrumentos sean utilizados (la subcontratación o la eliminación de restricciones presupuestales) y, sin embargo, algunos más hayan sido adoptados libremente. La conclusión, evidente ya, es que es un error ver a la NGP como un paquete de reformas que no puede ser desagregado en sus componentes.

A esto es a lo que se refieren aquellos autores que proponen entender a la NGP como una caja de herramientas, a la que los tomadores de decisiones pueden acudir para escoger cuál instrumento es más útil para resolver un problema *concreto*. Estas herramientas están asociadas con las dos ideas fundadoras de la NGP: más competencia y más flexibilidad en las administraciones públicas. Por lo tanto, cuando algunos de estos dos objetivos sean los que se persiguen, la NGP ofrecerá alternativas para definir la forma de gestionar las organizaciones públicas.

Entender así a la NGP es menos deslumbrante que imaginarla como un paradigma global que lleva a soluciones fáciles y automáticas o como una conspiración neoliberal que debilita al Estado y a sus fun-

cionarios. Pero, por ello mismo, permite comprender mejor el legado de las tres décadas de NGP: conocimiento de los efectos de estos instrumentos, ideas sobre por qué ciertos países intentaron y lograron llevar a cabo reformas ambiciosas, y propuestas alternativas a la forma de organizar al sector público aún vigente en la mayor parte del mundo.

Quienes descartan a la NGP como agotada o superada suelen tener como referente aquellas experiencias en las que, tras reformas agresivas, se moderó el alcance de ciertas iniciativas, se corrigieron decisiones fallidas e incluso se revirtieron algunas reformas. Pero ¿qué hay de aquellos países donde los postulados de la NGP tuvieron una aplicación tímida? El diagnóstico que dio origen a la NGP en los países anglosajones a principios de los años ochenta no parece extraño a quienes cotidianamente lidian, en muchas regiones, con burocracias excesivamente rígidas y cerradas, costos altos y baja calidad de los servicios y reglas homogéneas que en poco contribuyen al desempeño eficaz de los funcionarios. No quiere decir esto que todos los países deban pasar inevitablemente por una etapa neogerencial; quiere decir, simplemente, que los problemas para los que la NGP pretende ser una solución siguen vigentes, y que, en tanto lo sean, la NGP podrá ser una fuente de ideas sobre cómo organizar al sector público.

Tres décadas de reformas a la NGP muestran que la administración centralizada, jerarquizada y homogénea no es la única opción. Es posible construir agencias gubernamentales autónomas, diseñar esquemas de monitoreo y control que no dependan de restringir la capacidad de decisión de los funcionarios y, ante todo, moldear agencias públicas que respondan a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. No significa que sea la solución para todos los problemas administrativos, ni que no existan alternativas que en ciertas condiciones sean más apropiadas. Pero es una caja de herramientas vigente y útil. No puede olvidarse, sin embargo, que, como con toda herramienta, la efectividad depende de la capacidad del usuario para escoger la adecuada y usarla con habilidad.⁶⁶

⁶⁶ Entre las habilidades del usuario de esas herramientas es indispensable ser capaz de evitar lo que Hood y Peters (*op. cit.*, p. 278) identifican como los tres rasgos de reformas administrativas (incluidas las inspiradas por la NGP), que explican los resultados pobres que se encuentran frecuentemente: “adoptar casualmente modelos sin fundamentos, ignorar la evidencia histórica y utilizar la evidencia de manera selectiva”.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

En esta sección propongo al lector una lista mínima de textos básicos disponibles en español para avanzar más en el tema (en adición a lo incluido en esta antología).

- Aguilar, Luis F., “La reforma del Estado mexicano”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 47 (1994): 121-144.
- Arellano Gault, David, “De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas”, *El Estado del Arte de la Administración Pública (Revista Conmemorativa del Colegio)*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 35-48.
- Cabrero, Enrique, *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fundación Ford, 2001.
- Cejudo, Guillermo, “Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (eds.), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, 2009.
- Guerrero, Juan Pablo, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuaderno de Trabajo AP, 2001.
- Martínez Vilchis, José, “Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 39 (2005): 13-49.
- Moore, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Nickson, Andrew, “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New Public Management*”, *Reforma y Democracia* 24 (2002): 113-140.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1995.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 2009.
- Ramió, Carles, “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, *Reforma y democracia* 21 (2001).

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA

En esta sección se recuperan los textos citados como referencia en esta introducción (salvo los ya mencionados en la lista previa).

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Arellano Gault, David, *Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisation Culture in Mexico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo 82, 2000.

Aucoin, Peter, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance* 3, núm. 2. (1990): 115-137.

—, *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*, Montreal, IRPP, 1995.

Barzelay, Michael, "How to Argue about the New Public Management", *International Public Management Journal* 2(2) (1999): 183-216.

—, *The New Public Management: Improving Research and policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press-Russell Sage Foundation, 2001.

—, "Origins of the NPM. An International View from Public Administration/Political Science", en Kathleen McLaughlin, Stephen P. Osbourne y Evan Ferlie (eds.), *New Public Management, Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge, 2002, pp. 15-33.

—, "The Process Dynamics of Public Management Policy Change", *International Public Management Journal* 6, núm. 3 (2003): 251-282.

Barzelay, Michael y Natascha Fuchtnet, "Explaining Public Management Policy Change: Germany in Comparative Perspective", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 5 (2003): 7-27.

Barzelay, Michael y Raquel Gallego, "From New Institutionalism to Institutional Processualism: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change", *Governance* 19 (2006): 531-557.

Bevan, Gwyn y Christopher Hood, "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System", *Public Administration Review* 84, núm. 3 (2006): 517-538.

Boston, Jonathan, "The Challenge of Evaluating Systematic Change: The Case of Public Management Reform in New Zealand", *International Public Management Journal* 3, núm. 1 (2001): 309-325.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos, "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...", *Revista Internacional de Estudios Políticos* 9 (2001): 117-140.

- Buchanan, James M. y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent—Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.
- Campbell, Colin y Graham Wilson, *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*, Oxford, Blackwell, 1995.
- Christensen, Tom y Per Lægrid, *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- , “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, *Public Administration Review* 67, núm. 11 (noviembre de 2007): 1059-1066.
- Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Long Grove, Ill., Waveland Press, 1994.
- Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Dunleavy, Patrick y Helen Margetts, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-government*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Dussauge, Mauricio, “Paradoxes of Public Sector Reform: the Mexican Experience (2000-2007)”, *International Public Management Review* 9 (2008): 56-75.
- Foster, C., “The Civil Service under Stress: The Fall in Civil Service Power and Authority”, *Public Administration* 79, núm. 3(2001): 725-749.
- Gallego, Raquel, “Public Management Policy Making in Spain, 1982-1996: Policy Entrepreneurship and (In) Opportunity Windows”, *International Public Management Journal* 6(3) (2003): 283-308.
- Le Grand, Julian y Will Bartlett (eds.), *Quasi-Markets and Social Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 1993.
- Gregory, Robert, “Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector”, en Tom Christensen y Per Lægrid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Northampton, Mass., Edward Elgar, 2006.
- Gruening, G., “Origin and Theoretical Basis of New Public Management”, *International Public Management Journal* 4 (2001): 1-26.
- Gulick, Luther y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, 1937.
- Guyomarch, Alain, “‘Public Service’, ‘Public Management’ and the ‘Modernization’ of French Public Administration”, *Public Administration* 77, núm. 1 (1999): 171-193.
- Hood, Christopher, *The Limits of Public Administration*, Londres, Wiley, 1976, disponible en <<http://www.christopherhood.net/content/pubs.html>>.
- , “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration* 69, núm. 1 (1991): 3-19.

- , “The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a Theme”, *Accounting, Organizations, and Society* 20(2/3) (1995): 93-109.
- , “Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform”, *J. Public Adm. Res. Theory* 12, núm. 3 (1 de julio de 2002): 309-332.
- , “Public Management: The Word, the Movement, the Science”, en E. Ferlie, L.E. Lynn y C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- , “Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services”, *Public Administration Review* 66, núm. 4 (2006): 515-521.
- Hood, Christopher y Martin Lodge, “Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis”, *Governance* 17, núm. 3 (2004): 313-333.
- Hood, Christopher y Guy Peters, “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, núm. 3 (1 de julio de 2004): 267-282.
- Iversen, Torben, *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Kaboolian, Linda, “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate”, *Public Administration Review* 58, núm 3 (junio de 1998): 189-193.
- Kettl, Donald, *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution, 2000.
- Klingner, Donald E., “‘South of the Border’: Progress and Problems in Implementing New Public Management Reforms in Mexico Today”, *The American Review of Public Administration* 30, núm. 4 (2000): 365-373.
- Knill, Christoph, “Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies”, *Journal of Public Policy* 19, núm. 2 (1999): 113-139.
- Lane, Jean-Erik, *New Public Management*, Londres, Routledge, 2000.
- Lynn, Laurence, “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For”, *Public Administration Review* 61, núm. 2 (2001): 144-160.
- , *Public Management: Old and New*, Nueva York, Routledge, 2006.
- Maor, M., “The Paradox of Managerialism”, *Public Administration Review* 59, núm. 1 (1999): 5-18.
- Moore, Mark H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1995.
- Mueller, Dennis, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago-Nueva York, Aldine-Atherton, 1971.
- O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973.
- Offe, Claus, *Contradicciones del Estado de bienestar*, México, Alianza, 1991.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992.
- Osborne, Stephen (ed.), *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge, 2010.
- Peters, B. Guy y Donald J. Savoie, *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1998.
- Peters, B. Guy y Vincent Wright, "Public Policy and Administration, Old and New", en Robert E. Goodin y Hans Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 628-644.
- Peters, Thomas J. y Robert H. Waterman, *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Nueva York, Harper & Row, 1982.
- Pierson, Paul, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994.
- Pollitt, Christopher, "Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management* 2, núm. 2 (2000): 181-199.
- , "Convergence: The Useful Myth?", *Public Administration* 79 (2001): 933-947.
- , *The Essential Public Manager*, Open University Press, 2003.
- Pollitt, Christopher y G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Rose, Richard, *El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.
- Savoie, Daniel, *Thatcher, Reagan, Mulroney. In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1994.
- Schick, Allen, *The Spirit of Reform. Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, F. Wellington, State Services Commission, 1996, disponible en <http://www.ssc.govt.nz/Documents/Schick_report.pdf>.
- Simon, Herbert A., "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review* 6, núm. 1 (invierno de 1946): 53-67.
- Tullock, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965.

Waldo, Dwight, *The Administrative State*, Nueva Jersey, Transaction, 2006, pp. 206-212.

Weber, Max, “La burocracia”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), *Clásicos de la administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 117-125.

Wilson, Woodrow, “El estudio de la administración”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 73-96.

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

Este artículo trata acerca del contenido doctrinal del grupo de ideas conocido como “nueva gestión pública” (NPM, por sus siglas en inglés), de la procedencia intelectual de estas ideas; discute por qué resultaron tan convincentes en la década de los años ochenta y expone las críticas que se han hecho a las nuevas doctrinas. Se pone especial énfasis en la afirmación de que la nueva gestión pública ofrece una llave maestra para proveer mejores servicios públicos. Este artículo expone que la nueva gestión pública ha sido criticada principalmente en términos de una supuesta contradicción entre los valores de “equidad” y de “eficiencia”, pero cualquier crítica que pueda sobrevivir a la afirmación de la nueva gestión pública en su “infinita reprogramabilidad” debe ser formulada en términos de posibles conflictos entre distintos valores *administrativos*. La conclusión es que la iniciativa de investigación Management in Government llevada a cabo por el Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC, por sus siglas en inglés) ha sido más valiosa ayudando a identificar más que a responder definitivamente las preguntas conceptuales clave acerca de lo que hizo emerger la nueva gestión pública.

EL SURGIMIENTO DE UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NPM)

La aparición de una nueva gestión pública a lo largo de los últimos 15 años es una de las tendencias internacionales más destacadas en la administración pública. Si bien la investigación reportada sobre este

* Christopher Hood (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, primavera de 1991, Royal Institute of Public Administration, pp. 3-19. Traducción de Isabel Fernández Espresate.

** Christopher Hood es profesor de Administración Pública y Política Pública en la Universidad de Londres.

tema en diversos artículos se refiere principalmente a la experiencia del Reino Unido, la nueva gestión pública no es un desarrollo únicamente británico. Su surgimiento parece estar vinculado con otras cuatro “megatendencias” administrativas:

- 1] Intentos por *frenar o revertir el crecimiento del gobierno* en términos de gasto público y contratación de personal manifiestos (Dunsire y Hood, 1989);
- 2] el viraje hacia la *privatización y la cuasiprivatización* y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la “subsidiariedad” en la prestación de servicios (véanse Hood y Schuppert, 1988; Dunleavy, 1989);
- 3] el desarrollo de la *automatización*, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos, y
- 4] el desarrollo de una agenda más *internacional*, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública.

(Estas tendencias se discuten más ampliamente en Hood, 1990b.)

La nueva gestión pública, como la mayoría de las etiquetas administrativas, es un término inexacto. Su utilidad radica en que engloba el conjunto de doctrinas administrativas similares que predominaron en la agenda de la reforma burocrática en muchos países del grupo de la OCDE a finales de los años setenta (véanse Aucoin, 1990; Hood, 1990b; Pollitt, 1990).

Aunque mal definida, la nueva gestión pública suscitó fuertes y variadas reacciones entre los burócratas. En un extremo estaban quienes sostenían que era la única forma de corregir los fracasos irreparables e incluso la bancarrota moral de la “vieja” gestión pública (véase Keating, 1989). En el otro extremo estaban los que desestimaban el empuje de la nueva gestión pública como una destrucción torpe y gratuita de más de un siglo de trabajo en el desarrollo de una ética y una cultura del servicio público distintivas (véanse Martin, 1988; Nethercote, 1989b).

El surgimiento de la nueva gestión pública también desató un debate sobre cómo debía ser etiquetado, interpretado y explicado el

movimiento. ¿Cómo estaba vestido exactamente el emperador de la nueva gestión pública? ¿De dónde vino el diseño?, y ¿en dónde radicó principalmente su novedad: en su presentación o en su contenido? ¿Por qué fue bien acogido? ¿Era un traje para todo propósito y para todo momento? Este artículo intenta discutir esas cuestiones, con particular atención en esta última.

EL TRAJE DEL EMPERADOR: LAS DOCTRINAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Diversos comentaristas y defensores de la nueva gestión pública han hecho hincapié en los distintos aspectos de la doctrina. Pero los siete preceptos superpuestos resumidos en el cuadro 1 (véase *infra*) aparecen en la mayoría de las discusiones sobre la cuestión. Durante la última década, la unidad “típica” de políticas de prestación de servicios del sector público en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y muchos otros países de la OCDE estuvo vinculada con la mayoría de estas doctrinas. Pero los siete elementos no se presentaron de la misma forma en cada caso, ni son necesariamente consistentes del todo, en parte porque no tienen un origen intelectual único.

EL DISEÑO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO UN MATRIMONIO DE OPUESTOS

Una interpretación de los orígenes de la nueva gestión pública es como un matrimonio de dos diferentes corrientes de ideas. Uno de los cónyuges fue “la nueva economía institucional”, construida sobre la base de la ahora muy familiar historia del desarrollo de la gestión pública posterior a la segunda guerra mundial, la teoría del costo de las transacciones y la teoría del agente principal de los primeros trabajos de Black (1958) y Arrow (1963), la teoría histórica de la burocracia de Niskanen (1971) y los innumerables trabajos posteriores sobre el tema.

El movimiento de la nueva economía institucional coadyuvó a generar un conjunto de doctrinas de reforma administrativa construida

Cuadro 1. Componentes doctrinales de la nueva gestión pública

Núm.	Doctrina	Significado	Justificación típica
1	"Gestión profesional activa" en el sector público	Activo, visible, control discrecional de las organizaciones por parte de las personas en puestos altos, con "libertad para dirigir"	La rendición de cuentas requiere un claro sentido de responsabilidad de las acciones propias, no la difusión del poder
2	Estándares y mediciones explícitos del desempeño	Definición de metas, objetivos, indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos, especialmente para servicios profesionales (véanse Day y Klein, 1987; Carter, 1989)	La rendición de cuentas requiere que las metas se expresen claramente; la eficiencia requiere una revisión crítica de los objetivos
3	Mayor énfasis en controles de resultados	Asignación de recursos y recompensas vinculados con la medición del desempeño, ruptura de la gestión centralizada del personal burocrático	Necesidad de hacer más hincapié en los resultados que en los procedimientos
4	Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público	Ruptura de las antiguas unidades "monolíticas", desmantelamiento de los sistemas de gestión en forma de U en unidades corporatizadas alrededor de productos, que operan con presupuestos descentralizados de "una línea", tratando a cada uno de manera independiente	Necesidad de crear unidades "maneables", separación de intereses de producción y de provisión, obtención de ventajas en términos de eficiencia, en el uso del contrato o acuerdos de franquicia dentro y fuera del sector público
5	Cambio hacia una mayor competencia en el sector público	Pasar a contratos de plazo fijos y a procedimientos de licitación públicos	La rivalidad como clave para menores costos y mejores niveles
6	Hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado	Alejarse de la ética de servicio público estilo militar; mayor flexibilidad en la contratación y gratificación; mayor uso de técnicas de relaciones públicas	Necesidad de usar en el sector público herramientas "probadas" por el sector privado
7	Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos	Reducción de costos directos elevando la disciplina laboral, resistiendo las demandas sindicales y limitando los "costos de cumplimiento" para los negocios	Necesidad de poner límites a las peticiones de recursos del sector público y "hacer más con menos"

en torno a las ideas de *competitividad, elección del usuario, transparencia* y una estrecha concentración en *estructuras de incentivos*. Tales doctrinas eran muy diferentes de las tradicionales ideas burocrático-militares de “la buena administración”, con su énfasis en las jerarquías ordenadas y la eliminación de la duplicación o el traslape (véase Ostrom, 1974).

El otro cónyuge en el “matrimonio” fue la última de un conjunto de oleadas sucesivas de “gerencialismo” de tipo empresarial en el sector público, en la tradición del movimiento de gestión científico internacional (Merkle, 1980; Hume, 1981; Pollitt, 1990). Este movimiento ayudó a generar un conjunto de doctrinas de reforma administrativa basadas en las ideas de la experiencia de la “gestión profesional” como *portátil* (Martin, 1983), predominante sobre la especialización técnica, que requiere alto *poder discrecional* para obtener resultados (“libertad para gestionar”) y es *central e indispensable* para un mejor desempeño organizacional, a través del desarrollo de culturas apropiadas (Peters y Waterman, 1982) y la medición activa y ajuste de resultados organizacionales.

Queda por verse si los cónyuges de esta unión fueron plenamente compatibles. “Libertad para gestionar” es un lema bastante diferente de “libertad para elegir”. Ambos pueden entrar en conflicto, particularmente allí donde la revolución de la nueva gestión pública está dirigida desde arriba (como fue en el Reino Unido) en vez de desde abajo. El predominio relativo de los dos cónyuges varía según los diferentes países, incluso dentro de la tradición del “modelo Westminster” (véase Hood, 1990c). Por ejemplo, en la circunstancia única de Nueva Zelanda, la síntesis de la elección pública, la teoría del costo de las transacciones y la teoría del principal-agente fue predominante, y produjo un movimiento analítico de nueva gestión pública de coherencia inusual. Pero en el Reino Unido y Australia el “gerencialismo” tipo negocio fue mucho más sobresaliente, y creó una versión de la nueva gestión pública más pragmática y menos intelectualmente elegante, o “neotaylorismo” (Pollitt, 1990: 56). Las fricciones potenciales entre estos cónyuges no fueron resueltas por ninguna exposición única coherente o definitiva de su filosofía común. De hecho, la “Gestión Gubernamental” (1987) de la Secretaría de Hacienda de Nueva Zelanda es lo que más se acerca a un “manifiesto” coherente de la nueva gestión pública, dado que gran parte de la literatura académica en torno al tema carece ya sea de una elaboración a profundidad o de un compromiso entusiasta hacia la nueva gestión pública.

POR QUÉ LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA ENCONTRÓ APOYO:
EL FACTOR DE ACEPTACIÓN

No hay una explicación o interpretación única y aceptada de por qué la nueva gestión pública se fusionó y se puso de moda (véase Hood, 1990b; Hood y Jackson, 1991: cap. 8). Muchos comentaristas académicos la asociaron con el surgimiento político de la “nueva derecha”. Pero eso no explica por sí solo por qué estas doctrinas particulares se pusieron de moda, ni por qué la nueva gestión pública tuvo tan fuerte aceptación por parte de los gobiernos laboristas abiertamente opuestos a la “nueva derecha”, especialmente en Australia y Nueva Zelanda. Entre las explicaciones posibles están las siguientes cuatro:

En primer lugar, para los escépticos que creen que la reforma administrativa fue una serie de modas pasajeras, el ascenso de la nueva gestión pública puede ser interpretado como un repentino e impredecible producto de éxito “lococéntrico” (Minogue, 1986). Spann (1981) ofrece una afirmación clásica sobre la interpretación “de moda” de la reforma administrativa: “barata, superficial y popular” como las doctrinas de “racionalización” industrial de los años treinta (Hannah, 1976: 34, 38). La nueva gestión pública poseía muchas de las cualidades necesarias para un periodo boyante de gestión. La interpretación de que fue “un capricho de la moda” resulta atractiva, y puede explicar los ciclos y retrocesos que han tenido lugar dentro de la nueva gestión pública. Por ejemplo el cambio radical en el Reino Unido del “credo Heseltine” —con los ministros como los pragmáticos administradores públicos del credo de corporativización *Next Steps*, con los administradores profesionales a la cabeza—, a los ministros con un estricto papel de “no intervención” (véase también Sturges, 1989). Pero, del mismo modo, la debilidad de una explicación como un simple “capricho de la moda” es que no toma en cuenta la relativa *resistencia*, durante más de una década, de muchos de los siete preceptos identificados en el cuadro 1.

Una explicación igualmente escéptica, pero que se adapta mejor a las características recurrentes o duraderas de muchos aspectos de la nueva gestión pública, es considerarla un fenómeno de “culto cargo”: el renacimiento sin fin, a pesar de los repetidos fracasos, de la idea de éxito sustantivo (“cargo”) puede ser adquirida por la práctica de determinados tipos de ritual (de gestión). Downs y Larkey (1986) describen un ciclo recurrente de euforia y desilusión en la promul-

gación de fórmulas simplistas y recetas estereotipadas para una mejor gestión pública en Estados Unidos, que muestran sorprendentes similitudes con los bien documentados “cultos cargo” de Melanesia (Lawrence, 1964; Worsley, 1968). Sin embargo, esta explicación no puede decirnos por qué la variante de la nueva gestión pública del recurrente “culto cargo” de la administración pública apareció en el momento en que lo hizo, en lugar de cualquier otra.

Un tercer enfoque, menos escéptico, puede ser considerar el surgimiento de la nueva gestión pública a través de una lente hegeliana e interpretarla como una atracción de opuestos que hacen historia. Los opuestos en este caso son dos enfoques históricamente distintos de la administración pública que en cierto sentido están fusionados en la nueva gestión pública. Uno es la tradición alemana del desarrollo económico guiado por el Estado (*Volkswirtschaft*) encabezado por directores públicos profesionales, con sus raíces en el cameralismo (Small, 1909). La otra es la tradición anglosajona de la economía liberal, unida a una preocupación por la alineación del interés personal con el deber en la administración, que tiene sus raíces en el utilitarismo (Hume, 1981). Pero, al igual que la interpretación del “culto cargo”, la interpretación de la “síntesis de opuestos” no nos ayuda a entender por sí misma por qué estas dos tradiciones distintas de la administración pública se unieron en este *momento particular* en vez de en cualquier otro.

Una cuarta y quizá más prometedora interpretación del surgimiento de la nueva gestión pública es como respuesta a un conjunto de condiciones sociales específicas que surgieron en los países desarrollados durante la larga paz que siguió a la segunda guerra mundial y al periodo de crecimiento económico que la acompañó (véanse Hood, 1990b y 1991). Entre las circunstancias que pueden haber contribuido a precipitar la nueva gestión pública destacan:

- cambios en el nivel del ingreso y la distribución que sirvieron para debilitar en el electorado a la “coalición Tocqueville”, favorable al crecimiento gubernamental, y para sentar las condiciones para una nueva coalición electoral ganadora preocupada por los impuestos (véanse Tocqueville, 1946: 152; Peacock 1979; Meltzer y Richard, 1981);
- cambios en el sistema sociotécnico asociado con el desarrollo de tecnologías de punta del ciclo Kondratiev de finales del siglo xx

(“posindustrialismo, posfordismo”), que sirvieron para eliminar las barreras tradicionales entre el “trabajo en el sector público” y el “trabajo en el sector privado” (véanse Bell, 1973; Piore y Sabel, 1984; Jessop, 1988);

- un cambio hacia “nuevas maquinarias políticas”, el advenimiento de una nueva campaña tecnológica orientada hacia la formulación de políticas públicas mediante encuestas intensivas de opinión de grupos clave del electorado, de modo que los estrategas profesionales del partido tienen mayor influencia en la formulación de políticas que la voz de la experiencia de la burocracia (véanse Mills, 1986; Hood, 1990c: 206);
- el cambio hacia una población socialmente heterogénea, con empleos de “cuello blanco” y menos tolerante de las visiones “estáticas” y de las aproximaciones uniformes en política pública (véase Hood y Schuppert, 1988: 250-252).

La cuarta explicación es en cierta medida “sobredeterminada”, pero parece más prometedora que las otras tres, ya que tiene el poder de explicar lo que ninguna de las otras puede, a saber: por qué la nueva gestión pública surgió en un momento y lugar particular, y bajo una variedad de auspicios diferentes.

¿UN TRAJE PARA TODO MOMENTO? EL ARGUMENTO DE LA UNIVERSALIDAD DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como muchas filosofías administrativas previas, la nueva gestión pública fue presentada como un marco de trabajo de aplicación general, una “gestión pública para todo momento”. La apelación a la universalidad fue presentada bajo dos formas principales.

Transportabilidad y difusión

Primero, gran parte de las doctrinas modernas fueron recibidas como los instrumentos para resolver las “enfermedades de la gestión” en muchos contextos diferentes y en distintas organizaciones, campos de la política, niveles de gobierno y países. De Dinamarca a Nue-

va Zelanda, de la educación al cuidado de la salud, de los gobiernos centrales a los gobiernos locales y semiautónomos, del norte rico al sur pobre, remedios similares fueron prescritos en las líneas de los siete temas esbozados en el cuadro 1. El universalismo no fue completo en la práctica; por ejemplo, la nueva gestión pública parece haber tenido mucho menos impacto sobre las burocracias internacionales que sobre las nacionales, y menos sobre los departamentos de control que sobre las unidades de prestación de primera línea. Además, se habló mucho de la necesidad de variación de los estilos locales de gestión, siempre y cuando tales variaciones no desafiaran el marco básico de la nueva gestión pública (Pollitt, 1990: 55-56). Para los críticos, sin embargo, gran parte de la "libertad de gestión" bajo esta última fue el tipo de libertad en la cual lo que no está prohibido tiende a ser obligatorio (Larsen, 1980: 54), y las tendencias para uniformar y "clonar" en el FMI apuntan a posibles razones para el declive del FMI y su remplazo por el credo de corporativización *Next Steps*.

La neutralidad política

En segundo lugar, se aseguraba que la nueva gestión pública era un marco de trabajo "apolítico" dentro del cual podían alcanzarse muchos valores diferentes en forma eficaz. El argumento fue que las distintas prioridades y circunstancias políticas podían tener cabida alterando los "escenarios" del sistema de gestión, sin necesidad de reelaborar el programa básico de la nueva gestión pública. Este marco no fue, según sus defensores, una máquina que pudiera ajustarse para responder exclusivamente a las demandas de la "nueva derecha" o a cualquier otro partido o programa político (véanse, por ejemplo, Scott Bushnell y Sallee, 1990: 162; Treasury and Civil Service Committee, 1990: ix, 22, 61). En este sentido, la nueva gestión pública adoptó las apelaciones de universalidad de la administración pública tradicional, la cual también pretendía ofrecer un instrumento neutral y general para alcanzar cualquiera de los objetivos de los representantes electos (Ostrom, 1974; Thomas, 1978; Hood, 1987).

CONTRAARGUMENTOS: LOS CRÍTICOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Si la nueva gestión pública ha carecido de un “manifiesto” único y definitivo, las ideas de sus críticos se hallan igualmente dispersas entre una variedad de fuentes a menudo efímeras. La mayor parte de las críticas a la nueva gestión pública se han formulado en términos de cuatro contraargumentos principales, ninguno de los cuales ha sido probado definitivamente, a excepción de la iniciativa Management in Government del Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC).

La primera es la afirmación de que la nueva gestión pública es como el nuevo traje del emperador en el famoso cuento de Hans Christian Andersen: mucho ruido y pocas nueces, y en ese sentido un verdadero producto del estilo de los años ochenta. Desde esta perspectiva, la aparición de nuevos gerencialismos ha generado pocos cambios, más allá del lenguaje que los “directores” públicos superiores utilizan en público. Por debajo, todos los antiguos problemas y debilidades permanecen. Desde este punto de vista, el remedio estriba, en forma implícita, en dotar a la nueva gestión pública de una sustancia real con el fin de descorrer la cortina de humo y ver la realidad, por ejemplo mediante contratos entre los ministros y los jefes ejecutivos de resultados jurídicamente vinculantes o separando la estructura de empleo del servicio público, como ha ocurrido en Nueva Zelanda (véase Hood y Jones en *Treasury and Civil Service Committee*, 1989-1990).

La segunda es la afirmación de que la nueva gestión pública ha dañado el servicio público, ya que ha sido ineficaz para cumplir con su promesa central de reducir los costos por unidad de servicio (constante). Los críticos de este tipo sugieren que el principal resultado en muchos casos ha sido una “exaltación de la gestión” (Martin, 1983) y una rápida burocratización de nivel medio de los nuevos sistemas de información (como en el notable crecimiento de la “industria de indicadores de desempeño”). Los cambios en el presupuesto y en el marco de dirección, como el “recorte de fondos” y la “contabilidad creativa”, sirven para desestabilizar a la burocracia y para debilitar o destruir habilidades básicas pero elementales en la primera línea (véanse por ejemplo Nethercote, 1989b: 17; Nethercote, 1989c). Desde este punto de vista, el remedio consiste en aplicar al *sistema* de la nueva gestión pública las disciplinas que éste insta a imponer sobre las burocracias de prestación de servicios, pero claramente fracasa al

imponerse a sí mismo, particularmente en el estricto control de recursos y la implantación de un conjunto de indicadores de desempeño publicados y cuantificables para determinar los costos y beneficios globales del sistema.

La tercera crítica común es que la nueva gestión pública, a pesar de su afirmación manifiesta de promover el “bien público” (servicios públicos mejores y más baratos para todos), es en realidad un vehículo para obtener ventajas *particulares*. El reclamo es que es un movimiento diseñado para servir a sí mismo y para promover los intereses profesionales de un grupo de élite de “nuevos gerencialistas” (directores superiores y funcionarios de los departamentos centrales de control, consultores de gestión y escuelas de negocios) en lugar de a la masa de clientes del servicio público o al personal de bajo nivel (Dunleavy, 1985; Yeatman, 1987; Kelleher, 1988; Pollitt, 1990: 134-137). El remedio que estos críticos sugieren en forma implícita es tener recortes desproporcionados en lo “gerencial” en lugar de en el equipo “operacional” (véase Martin, 1983) y poner en marcha medidas para “empoderar” a los consumidores, por ejemplo por medio de nuevos sistemas de democracia directa (véase Pollitt, 1990: 183-184).

La cuarta línea de crítica, a la que prestaré más atención en el resto de este artículo, se refiere a la apelación a la *universalidad* de la nueva gestión pública. En oposición a la afirmación de la nueva gestión pública de que es una gestión pública para todo momento, estos críticos argumentan que los diferentes valores administrativos tienen implicaciones diferentes para los aspectos fundamentales del diseño administrativo, implicaciones que van más allá de alterar la “configuración” de los sistemas.

Para que su contraargumento tenga alguna relevancia, debe ser capaz de sobrevivir a algunas objeciones obvias. En primer lugar, debe demostrar que la objeción es más que una discusión semántica acerca de la línea que divide un programa diferente y un cambio de “entorno”. Para ello, debe demostrar que el problema de incompatibilidad radica en el programa de investigación del “núcleo duro” de la nueva gestión pública más que en sus “cinturones elaborativos” (Lakatos, 1970). En segundo lugar, debe ser capaz de demostrar que es más que una proposición obvia y trivial. Con el fin de sobrevivir a esta objeción, necesita demostrar que hay diferentes implicaciones del sistema de gestión de diversos valores relativamente *ortodoxos* y dominantes, sin referencia a los valores en los extremos del espectro de la

creencia ortodoxa (dado que no necesita ningún tratado elaborado para demostrar que los diferentes valores “fundamentalistas” tienen implicaciones diferentes para la gestión pública). En tercer lugar, el argumento de la “incompatibilidad” necesita descansar en un caso plausible de que una cultura “todo-propósito” o bien no existe, o no puede ser diseñada. Al menos que pueda hacerlo, se corre el riesgo de ser descartado automáticamente por suponer que hay un conjunto particular de características de diseño administrativo que acompaña la capacidad de lograr un conjunto determinado de valores. Finalmente, es necesario demostrar que el debate se refiere a valores *administrativos*, valores que se relacionan con ideas relativamente delimitadas y convencionales acerca de la “buena administración”, más que con grandes ideas sobre el papel correcto del Estado en la sociedad. A menos que la crítica de la calidad “para todo momento” de la nueva gestión pública se relacione con los valores administrativos en este sentido, corre el riesgo de ser descartada como una forma encubierta de defensa de *valores políticos* diferentes a los que propugnan en ese momento los gobiernos electos. Un caso construido sobre estas bases no sería esencialmente un argumento de diseño administrativo, y tampoco demostraría que la nueva gestión pública es incapaz de ser adaptada para promover valores políticos alternativos, ni que es una receta falsa para alcanzar los bien definidos valores de “eficiencia” de la actual agenda ortodoxa.

La mayor parte de las críticas ortodoxas a la nueva gestión pública en esta línea son vulnerables al contraataque de esta última objeción. Los ataques más académicos han cuestionado su universalidad, enfocándose en la equidad de los costos, una preocupación por el recorte de gastos y “las éticas de la línea de fondo” (Jackson, 1989: 173). Por ejemplo, a menudo se dice que un énfasis en los resultados, combinado con la demandas de que los gerentes se impliquen de manera activa, conduce a reducir de categoría las consideraciones de equidad, particularmente en sus implicaciones para la capacidad de las directoras para llegar a las primeras posiciones del servicio público (véanse Bryson, 1987; Pollitt, 1990: 141-142). Un enfoque en la desagregación y un estilo similar al del sector privado con frecuencia tienden a reducir la accesibilidad a los servicios públicos al incrementar la complejidad y la opacidad del gobierno (Nethercote, 1990c), y las oportunidades de evasión y negación de responsabilidad, especialmente para consumidores en desventaja. Sin embargo, cualquier

simple dicotomía entre “eficiencia” y “equidad” puede ser contrarrestada por los defensores de la nueva gestión pública con el argumento de que la “eficiencia” puede ser concebida de forma que no entre en conflicto con la equidad (véase Wilenski, 1986), y estos valores de equidad podrían muy bien programarse como parte del establecimiento de metas y el proceso de indicación de desempeño, si existe una fuerte presión política para hacerlo.

TRES GRUPOS DE VALORES ADMINISTRATIVOS

En el argumento administrativo en sentido estricto, los valores concomitantes en juego típicamente no forman dicotomías puras. Por lo menos tres diferentes “familias” de valores suelen aparecer en los debates sobre el diseño administrativo, y éstas son sintetizadas en el cuadro 2 (véase Hood y Jackson, 1991). En términos generales, la familia *sigma* de valores se relaciona con la *economía* y la *parsimonia*, la familia *theta* se refiere a la *honestidad* y la *justicia*, y la familia *lambda* se refiere a la *seguridad* y la *resistencia*.

Esta tríada corresponde aproximadamente a los valores de gestión utilizados por Susan Strange (1988: 1-6) en su recuento de la evolución de los diferentes regímenes en el ámbito internacional; al menos dos de los tres corresponden a los grupos de valores dados por Harmon y Mayer (1986: 34-53) en su conocida exposición del contexto normativo de la organización del sector público. No se puede afirmar que estos valores sean esotéricos o extremos, o que no sean valores “administrativos”.

Valores de tipo sigma: ajustan los recursos a tareas definidas

En la familia *sigma* hay valores administrativos relacionados con la adecuación de los recursos a tareas y circunstancias bien definidas de una forma competente y ahorradora. Estos valores son fundamentales, convencionales y tradicionales en la gestión pública. Desde este punto de vista, la frugalidad en el uso de recursos en relación con los objetivos dados es el criterio de éxito, mientras que el fracaso se considera en términos de casos en los que es posible evitar el desperdicio

Cuadro 2. Tres conjuntos de valores fundamentales en la gestión pública

	<i>Valores de tipo sigma:</i> MANTENERLO SIMPLE Y CENTRADO	<i>Valores de tipo theta:</i> MANTENERLO HONESTO Y JUSTO	<i>Valores tipo lambda:</i> MANTENERLO SÓLIDO Y RESISTENTE
<i>Estándar de éxito</i>	<i>Frugalidad</i> (hacer empatar los recursos con las tareas para lograr objetivos determinados)	<i>Rectitud</i> (logro de equidad, reciprocidad y descarga de deberes adecuada)	<i>Resistencia</i> (logro de confiabilidad, adaptabilidad, solidez)
<i>Estándar de fracaso</i>	<i>Desperdicio</i> (problemas, confusión, ineficiencia)	<i>Malversación</i> (injusticia, parcialidad, abuso de poder)	<i>Catástrofe</i> (riesgo, crisis, colapso)
<i>Moneda del éxito y el fracaso</i>	<i>Dinero y tiempo</i> (Costo de los recursos de productores y consumidores)	<i>Confianza y derecho</i> (consentimiento, legitimidad, proceso debido, derechos políticos)	<i>Seguridad y supervivencia</i> (confianza, dar la vida)
<i>Énfasis en el control</i>	<i>Salidas</i>	<i>Proceso</i>	<i>Entrada / Proceso</i>
<i>Holgura</i>	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
<i>Objetivos</i>	<i>Fijo / Sencillo</i>	<i>Incompatible "Partida doble"</i>	<i>Emergente / Múltiple</i>
<i>Información</i>	Análisis de costos, segmentado (Activos comerciales)	Estructurado	Intercambio rico, gestión colectiva
<i>Acomplamiento</i>	<i>Ajustado</i>	<i>Medio</i>	<i>Holgado</i>

y la incompetencia. Si se hace énfasis en los valores de tipo *sigma*, la preocupación central es “eliminar el exceso” y “evitar la flojera”.

Una expresión clásica de los valores tipo *sigma* incluye:

- 1] sistemas de control de inventarios “justo a tiempo” (que evitan inmovilizar los recursos al almacenar lo que no se necesita, lo cual transfiere la responsabilidad del almacenamiento accesible y la entrega rápida a los proveedores);

- 2] sistemas de recompensa que funcionan mediante pago por resultados (que evitan pagar por lo que no se ha recibido), e
- 3] ingeniería administrativa de costos (usando con moderación los recursos para proveer servicios públicos cuyo costo, durabilidad o calidad no sean mayores a los absolutamente necesarios para una tarea definida, sin una excesiva preocupación por los “factores externos”).

La principal “moneda” con la que se miden el éxito o el fracaso para realizar los valores de tipo *sigma* es el tiempo y el dinero, en el costo de los recursos de los consumidores y productores.

Puede argumentarse que un diseño ortodoxo para alcanzar los valores de tipo *sigma* puede ser muy similar a las estructuras “mecanicistas” que con frecuencia han sido identificadas por la teoría de contingencia como aplicables a condiciones ambientales definidas y estables (véanse Burns y Stalker, 1961; Lawrence y Lorsch, 1967). Ya que el grupo *sigma* de valores hace hincapié en empatar los recursos con objetivos definidos, el establecimiento de objetivos fijos y “verificables” debe ser central en cualquier diseño para alcanzar esos valores. Cuantos menos objetivos incompatibles se incluyan, más rápidamente puede identificarse y eliminarse lo innecesario. Del mismo modo, cuanto más énfasis se ponga en el control de resultados, en lugar de en el proceso o la entrada, el proceso de identificación del desperdicio será más inequívoco. Para hacer del control de salida una realidad, se necesitan dos características. Una es hacer énfasis en las bases de datos de salida. Este énfasis, a su vez, requiere una infraestructura tecnológica de reporte que tenderá a hacer que cada unidad de gestión se encuentre “estrechamente unida” en términos de información. La otra es la definición clara de responsabilidades, que involucre la separación de las actividades de “pensamiento” y “ejecución” y la desintegración de las organizaciones en partes separadas y no traslapadas para llegar lo más cerca posible del ideal de unidades fáciles de rastrear y de administrar y con un objetivo único. De ello se desprende que la información en un sistema de control como éste será muy segmentada y valiosa, por lo que será vigilada con extremo cuidado y tendrá un valor de cambio. Estas características de diseño se acercan mucho a las recetas que ofrece la línea de gestión corporativa de la nueva gestión pública.

Valores de tipo theta: honestidad, equidad, reciprocidad

Los valores tipo *theta* connotan valores por lo general referentes al ejercicio de la honestidad, la equidad y la reciprocidad a través de la prevención de la distorsión, la desigualdad, los prejuicios y el abuso de poder. Estos valores también son centrales y tradicionales en la gestión pública y se institucionalizan en los mecanismos de apelación, requerimientos de información pública, burocracias adversarias, sistemas independientes de escrutinio y en los intentos de socializar a los servidores públicos en algo más que “una línea de base ética” o un alto “postramiento” (Self, 1989). Desde este punto de vista, el éxito se cuenta en términos de “rectitud”, el desempeño adecuado de los deberes en términos de procedimiento y sustantivos, mientras que el fracaso se mide en términos de “malversación” en un sentido formal o sustantivo. Si los valores tipo *theta* se colocan en el centro del escenario, la preocupación principal es asegurar la honestidad, evitar la “captura” de los organismos públicos por parte de grupos no representativos y evitar todos los procedimientos arbitrarios.

Las expresiones clásicas de valores tipo *theta* incluyen:

- 1] retirar los sistemas para el despido de los funcionarios públicos de su cargo mediante el voto popular;
- 2] requisitos de “notificar y comentar” y revisar cuidadosamente el derecho administrativo (Birkinshaw, Harden y Lewis, 1990: 260);
- 3] organismos de investigación anticorrupción independientes tales como la Investigación Fitzgerald 1987-1989, que de hecho acabó con el gobierno de Queensland en 1989 (véase Prasser, Wear y Nethercote, 1990).

La “moneda” en la que se mide el éxito o el fracaso de acuerdo con los valores de tipo *theta* puede estar vinculada en parte con conceptos del “balance financiero” (en la medida en que la deshonestidad y el abuso de autoridad a menudo están vinculados con el despilfarro palpable de los recursos), pero también involucra cuestiones menos tangibles, sobre todo la confianza pública y la capacidad para ejercer efectivamente la ciudadanía.

Poner los valores tipo *theta* en el centro del escenario tiene implicaciones para el diseño de la organización que son diferentes de un énfasis en los valores tipo *sigma*. Donde la honestidad y la equidad

son objetivos primordiales, el enfoque del diseño estará puesto más probablemente en el control de procesos que en el control de resultados. También es probable que los objetivos sean de naturaleza menos unívoca. “Hacer el trabajo” en términos de cantidades agregadas probablemente se complementará con el interés sobre *cómo* se hace el trabajo (véase March y Olsen, 1989: 47-52).

De ahí, los elementos “doble vínculo” (Hennestad, 1990) pueden ser fundamentales para el establecimiento de metas, con la línea de gestión bajo complejas presiones cruzadas y con la operación de control a través de un estilo de cambio en el balance (Dunsire, 1978). Las presiones cruzadas y el proceso de “partida doble” pueden operar a través de las actividades de las burocracias adversarias independientes, más que con objetivos corporativos establecidos en un solo lugar, por ejemplo en el estilo de Hong Kong de los organismos independientes anticorrupción. Del mismo modo, el involucramiento en los procesos puede hacer énfasis en un máximo de *transparencia* en las operaciones públicas, por ejemplo, el requisito de hacer reportes públicos detallados, “ángeles” defensores (la práctica de incorporar representantes de grupos de “interés público” en los consejos corporativos), leyes de libertad de información, procedimientos de “darse cuenta y comentar”, en lugar de una simple “línea de base ética”.

De hecho, la conclusión lógica de poner los valores de tipo *theta* en primer lugar en el diseño de la gestión pública es reducir al mínimo la capacidad de quienes ocupan altos cargos para vender o distorsionar las decisiones públicas, como resultado de la “captura” por grupos particulares, por ejemplo, por el afianzamiento de los procesos de confrontación dentro de la burocracia o por un mayor uso de la democracia directa en la toma de decisiones públicas (Walker, 1986; Pollitt, 1990: 183-184).

Valores tipo lambda: fiabilidad, solidez, adaptabilidad

Los valores tipo *lambda* se relacionan con la resistencia, la entereza, la solidez, la supervivencia y la adaptabilidad: la capacidad de soportar y aprender de los golpes del destino para evitar las “trampas de la competencia” en los procesos de adaptación (Levitt y March, 1988; Liebowitz y Margolis, 1990), para mantenerse en funcionamiento in-

cluso en escenarios muy adversos y para adaptarse rápidamente en una situación de crisis.

Las expectativas de seguridad y fiabilidad son fundamentales para los valores de la administración pública tradicional, y con frecuencia han sido asociadas con la elección de organizaciones públicas, más que privadas, para realizar tareas peligrosas. Tal vez el clásico caso histórico es el del arsenal de Venecia y de *Tana* como instrumentos para garantizar la seguridad del poder marítimo de Venecia, a través de la fabricación directa por parte del Estado de cuerdas y navíos (véase Lane, 1966).

Desde el punto de vista de valores tipo *lambda*, el éxito se cuenta en términos de resistencia y confiabilidad, mientras que el fracaso se mide en términos de catástrofes, colapsos y fallas en el aprendizaje. Si los valores tipo *lambda* se colocan en el centro del escenario, el interés central es evitar el fracaso del sistema, “tiempos muertos” y la parálisis frente a la amenaza o el desafío. Las expresiones clásicas de los valores tipo *lambda* incluyen:

- 1] *redundancia*, el mantenimiento de los sistemas de apoyo para duplicar la capacidad normal;
- 2] la *diversidad*, el mantenimiento de unidades muy separadas y autónomas (para evitar el “modo común de fracaso”, ya sea en términos técnicos o de “pensamiento de grupo”), y
- 3] la *solidez*, el uso de mayores cantidades de materiales de los que normalmente son necesarios para el trabajo (véase Health and Safety Executive, 1988: 11).

La “moneda” en la que se miden el éxito o el fracaso en valores tipo *lambda* incluye la seguridad, la supervivencia y la solidez de los supuestos básicos sobre los mecanismos de defensa social.

Las discusiones ortodoxas sobre los problemas de aprendizaje y las catástrofes tienden a centrarse en deficiencias específicas de los individuos en lugar de factores sistémicos o estructurales en el diseño organizacional (Turner *et al.*, 1989: 3). Sin embargo, algunas indicaciones provisionales acerca de las implicaciones en el diseño administrativo de poner valores tipo *lambda* en el centro del escenario pueden obtenerse de tres literaturas estrechamente relacionadas: las ideas de la “teoría de la contingencia” sobre los factores estructurales relacionados con entornos altamente inciertos (véase Lawrence y Lorsch, 1967), la literatura sobre la organización de los desas-

tres creados socialmente (Dixon, 1976; Turner, 1976 y 1978; Perrow, 1984), y el desarrollo de la “cultura de la seguridad” y la bibliografía correspondiente (Westrum, 1987; Turner *et al.*, 1989).

Algunas de las ideas que se encuentran en esta literatura acerca de la ingeniería de la adaptabilidad y los modos de evitar errores son contradictorias. Un ejemplo de ello es el debate sobre “anticipación” *versus* “resistencia” (Wildavsky, 1988). Por otra parte, Perrow (1984) afirma que para algunas tecnologías el diseño administrativo para evitar errores es imposible, incluso si la seguridad es muy valorada. Sin embargo, gran parte de esta literatura tiende a relacionar la generación de errores, la capacidad de resistencia y los fracasos en el aprendizaje con tres elementos de la estructura institucional:

- 1] el grado de *integración*: la medida en que las partes interdependientes del sistema están vinculadas en términos de decisión e información en vez de aisladas en distintos compartimentos, donde cada una actúa de manera independiente contra el fracaso del sistema;
- 2] el grado de *apertura* en el sistema de cultura o de gestión, evitando barreras autoritarias al pensamiento lateral o sistémico y a los procesos de retroalimentación y aprendizaje, y
- 3] la medida en que existen presiones sistémicas para la *desinformación*, más que para el intercambio de información, integradas en el proceso organizacional.

Desde la perspectiva de esta literatura, un diseño organizacional que maximiza los valores tipo *lambda* tendría que incluir: objetivos de organización múltiples más que únicos (Van Gunsteren, 1976: 61); un grado relativamente alto de “holgura” para proporcionar la capacidad adicional para el aprendizaje durante el despliegue de una crisis; un marco de control centrado en la entrada o el proceso en lugar de en el rendimiento medurado a fin de evitar la acumulación de presiones para la desinformación; una estructura de gestión de personal que promueva la cohesión sin castigar las ideas no ortodoxas; una estructura de división de tareas organizada para el pensamiento sistémico más que para la compartimentación estrecha, y una estructura de responsabilidad que admita fallas y posibles errores. El acoplamiento relativamente flexible y un énfasis en la información como un bien colectivo dentro de la organización son características para una estructura de diseño como ésta.

Compatibilidad

A partir de esta discusión, sintetizada en el cuadro 2, una implicación fundamental es que estos tres conjuntos de valores administrativos se superponen en algunos de sus rangos, como los círculos que se intersecan en un diagrama de Venn. Por ejemplo, la falta de honradez con frecuencia genera despilfarros y a veces conduce a la catástrofe. La frugalidad, la rectitud y la resistencia pueden ser satisfechas por un conjunto particular de arreglos institucionales en ciertos contextos.

Sin embargo, la discusión también sugiere la hipótesis de que dos de los tres amplios conjuntos de valores a menudo pueden ser satisfechos por el mismo principio de organización para un conjunto de dimensiones básicas del diseño administrativo, pero es difícil satisfacer los tres conjuntos de valores para cualquiera de esas dimensiones, y probablemente imposible hacerlo para todas. En pocas palabras, el interés central por la *honestidad* y por evitar la distorsión de la política en la administración pública puede tener diferentes resultados de diseño a partir de un interés central por la *frugalidad*, y un interés central por la *resistencia* puede también tener diferentes repercusiones. Si la nueva gestión pública es un diseño para poner la frugalidad en el centro del escenario, es posible que en el límite sea menos capaz de asegurar la honestidad y la resistencia en la administración pública.

LAS IMPLICACIONES PARA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El trabajo de la Management in Government Initiative (Iniciativa de Administración en el Gobierno) de la Dirección del Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC) nos ha ayudado a identificar las formas específicas que la nueva gestión pública tomó en el Reino Unido y de seguir su historia. Pero, como muchas iniciativas de investigación, tal vez haya tenido más éxito en plantear las preguntas críticas que en responderlas en forma definitiva. Dos preguntas clave en particular parecen merecer un estudio más detenido para “poner a la nueva gestión pública en su lugar” intelectualmente.

En primer lugar, la nueva gestión pública puede ser entendida sobre todo como una expresión de valores tipo *sigma*. Sus demandas se

han dirigido principalmente a reducir costos y a hacer más con menos como resultado de una mejor calidad de gestión y un diseño estructural diferente. En consecuencia, una de las pruebas clave de su “éxito” radica en si esa demanda se ha cumplido y cómo se ha hecho, además de su éxito en términos de aceptación retórica. Todavía tenemos poca evidencia independiente en este punto, y el trabajo de Donsire *et al.* (1988) tiene algunas cualidades para abrir camino, pues es un intento serio para desarrollar indicadores de la estructura organizativa y sistemas de control de forma que nos ayude a entender cómo funcionan la privatización y la corporativización. Ello ofrece pruebas tentativas para proponer que un cambio en las estructuras de gestión hacia la reducción en la orientación de mando y el incremento en la “orientación hacia los resultados” se asocian con mejoras en la productividad. Sin embargo, los resultados obtenidos hasta ahora son sólo indicativos: el estudio no prueba plenamente los “efectos Hawthorne” o las tendencias seculares, y carece de grupos de control. Tenemos que trabajar mucho más en este sentido.

Sin embargo, el cuestionamiento de los críticos sobre la universalidad de la nueva gestión pública también ofrece un modo de ponerla en sus justos términos e involucra afirmaciones cruciales que deben ponerse a prueba en forma adecuada. Incluso, si investigaciones posteriores establecieran que la nueva gestión pública estuvo claramente asociada con la búsqueda de la frugalidad, queda por investigar si tales éxitos se han conseguido a expensas de las garantías de honestidad y trato justo, de la seguridad y la capacidad de resistencia.

En términos generales, la nueva gestión pública asume una cultura de honestidad del servicio público como algo dado. Hasta cierto punto, sus recetas eliminaron dispositivos instituidos en el pasado para asegurar la honestidad y la neutralidad en el servicio público (salarios fijos, reglas de procedimiento, permanencia en el cargo, restricciones al poder de la línea de gestión y divisiones claras entre los sectores público y privado). La medida en que la nueva gestión pública es propensa a inducir la corrosión de esos valores tradicionales está por verse. El efecto de los “clones” de la nueva gestión pública, difundidos por los “consultócratas” de la gestión pública y otros en contextos donde hay poca “base de capital” de la arraigada cultura de servicio público (como en muchos países del Tercer Mundo y tal vez también en Europa del Este) serán particularmente interesantes de observar. Es

posible que las consecuencias para los valores de tipo *theta* resulten más visibles, pues los efectos serán más rápidos y dramáticos allí que en países como Australia y el Reino Unido, que aún viven a costa de su capital de “ética de servicio público”.¹

Del mismo modo, la medida en que los preceptos de la nueva gestión pública son compatibles con “ingeniería de seguridad” en términos de “culturas de seguridad” merece más análisis. La nueva gestión pública asume en general que los servicios públicos pueden dividirse en “productos” autónomos, y que la buena gestión pública requiere eliminar el énfasis en externalidades genéricas y colocarlo en los servicios que se prestan dentro de parámetros dados. Que el énfasis en la reducción de costos, la subcontratación, la compartimentalización y el recorte de fondos sea compatible con la cultura de seguridad en el frente necesita ser probado. La nueva generación de desastres creados organizacionalmente en los últimos 15 años, de los cuales algunos ejemplos dramáticos han ocurrido en el Reino Unido, sugiere que esta cuestión necesita por lo menos de investigación.

Sólo cuando podamos poner a prueba los límites de la nueva gestión pública en términos de valores *administrativos* relativamente delimitados podremos empezar a establecer su ámbito adecuado y ponerla en su lugar histórico.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, K.J. (1963), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.
- Aucoin, P. (1990), “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance* 3: 115-137.
- Bell, D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*, Nueva York, Basic Books.
- Birkinshaw, P., I. Harden y N. Lewis (1990), *Government by Moonlight: the Hidden Parts of the State*, Londres, Unwin Hyman.
- Bogdanor, V. (ed.) (1987), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford, Blackwell.
- Bryson, L. (1987), “Women and Management in the Public Sector”, *Australian Journal of Public Administration* 46: 259-272.

¹ Debo esta idea a una sugerencia del doctor John Baker, de John Baker y Asociados.

- Bums, T. y G.M. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock.
- Carey, B. y P. Ryan (eds.) (1989), *In Transition: NSW and the Corporatisation Agenda*, Sidney, Macquarie Public Sector Studies Program-Association for Management Education and Research.
- Carter, N. (1988), "Performance Indicators: 'Backseat Driving' or 'Hands Off' Control", *Policy and Politics* 17.
- Castles, F.G. (ed.) (1989), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge, Polity.
- Day, P. y R. Klein (1987), *Accountabilities*, Londres, Tavistock.
- Dixon, N.F. (1979), *On the Psychology of Military Incompetence*, Londres, Futura.
- Downs, G.W. y P.D. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency: from Hubris to Helplessness*, Filadelfia, Temple University Press.
- Dunleavy, P.J. (1985), "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State", *British Journal of Political Science* 15: 299-328.
- (1989), "The United Kingdom: Paradoxes of an Ungrounded Statism", en F.G. Castles (ed.), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge, Polity, pp. 242-291.
- Dunsire, A. (1978), *Control in a Bureaucracy*, vol. 2, *The Execution Process*, Londres, Martin Robertson.
- Dunsire, A., K. Hartley, D. Parker y B. Dimitriou (1988), "Organizational Status and Performance; a Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories", *Public Administration* 66(4) (invierno): 363-388.
- Dunsire, A. y C.C. Hood (1989), *Cutback Management in Public Bureaucracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gustafsson, B. (ed.) (1979), *Post-Industrial Society*, Londres, Croom Helm.
- Hannah, L. (1976), *The Rise of the Corporate Economy*, Londres, Methuen.
- Harmon, M. y R. Mayer (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Boston, Little, Brown.
- Health and Safety Executive (1988), *The Tolerability of Risk from Nuclear Power Stations*, Londres, HMSO.
- Hennestad, B.W. (1990), "The Symbolic Impact of Double Bind Leadership: Double Bind and the Dynamics of Organizational Culture", *Journal of Management Studies* 27: 265-280.
- Hood, C.C. (1976), *The Limits of Administration*, Londres, Wiley.
- (1987), "Public Administration", en V. Bogdanor (ed.), *The Lackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford, Blackwell.
- (1990a), "Public Administration: Lost an Empire, Not yet Found a Role", en A. Leftwich (ed.), *New Directions in Political Science*, Aldershot, Elgar.

- (1990b), “Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s”, conferencia inaugural, London School of Economics, 16 de enero de 1990.
- (1990c), “De-Sir-Humphrey-Fying the Westminster Model of Governance”, *Governance* 3: 205-214.
- (1991), “Stabilization and Cutbacks: a Catastrophe for Government Growth Theory”, *Journal of Theoretical Politics* 3(1).
- Hood, C.C. y G. W. Jones (1990), “Progress in the Government’s *Next Steps* initiative”, apéndice 6, en HC 481 1989-1990: 78-83.
- Hood, C.C. y M.W. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.
- Jackson, M. W. (1989), “Immorality Way Lead to Greatness: Ethics in Government”, en S. Prasser, R. Wear y J. Nethercote (eds.), *Corruption and Reform: the Fitzgerald Vision*, St. Lucia, Queensland University Press, pp. 160-177.
- Jessop, B. (1988), “Conservative Regimes and the Transition to post-Fordism”, *Essex Papers in Politics and Government* 47.
- Kast, F.E. y J.E. Rosenzweig (1973), *Contingency Views of Organization and Management*, Nueva York, Science Research Associates.
- Keating, M. (1989), “*Quo Vadis*: Challenges of Public Administration”, ponencia presentada en el Royal Australian Institute of Public Administration el 12 de abril de 1989.
- Kelleher, S.R. (1988), “The Apotheosis of the Department of the Prime Minister and Cabinet”, *Canberra Bulletin of Public Administration* 54: 9-12.
- Lakatos, I. (1970), “Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes”, en I. Lakatos y A. Musgrave, *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 91-196.
- Lakatos, I. y A. Musgrave (1970), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lane, F.C. (1966), *Venice and History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Larson, E. (1980), *Wit as a Weapon: the Political Joke in History*, Londres, Muller.
- Lawrence, P. (1964), *Road Belong Cargo*, Manchester, Manchester University Press.
- Lawrence, P.R. y J.W. Lorsch (1967), *Organization and Environment*, Boston, Harvard University Press.
- Leftwich, A. (ed.) (1990), *New Directions in Political Science*, Aldershot, Elgar.
- Levitt, B. y J.G. March (1988), “Organizational Learning”, *Annual Review of Sociology* 14: 319-340.

- Liebowitz, S.J. y S.E. Margolis (1990), "The Fable of the Keys", *The Journal of Law and Economics* 33: 1-26.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press.
- Martin, J. (1988), *A Profession of Statecraft? Three Essays on some Current Issues in the New Zealand Public Service*, Wellington, Victoria University Press.
- Martin, S. (1983), *Managing without Managers*, Beverly Hills, Sage.
- Meltzer, A.H. y S.F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy* 89: 914-927.
- Merkle, J. (1980), *Management and Ideology: the Legacy of the International Scientific Management Movement*, Berkeley, University of California Press.
- Mills, S. (1986), *The New Machine Men*, Ringwood, Penguin.
- Minogue, K. (1986), "Loquocentric Society and its Critics", *Government and Opposition* 21: 338-361.
- Nethercote, J.R. (1989a), "The Rhetorical Tactics of Managerialism: Reflections on Michael Keating's Apologia, 'Quo Vadis'", *Australian Journal of Public Administration* 48: 363-367.
- (1989b), "Public Service Reform: Commonwealth Experience", ponencia presentada en la Academy of Social Sciences of Australia el 25 de febrero de 1989
- (1989c), "Revitalising Public Service Personnel Management", *The Canberra Times*, 11 de junio.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Ostrom, V. (1974), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- Peacock, A. (1979), "Public Expenditure Growth in post-Industrial Society", en B. Gustafsson (ed.), *Post-Industrial Society*, Londres, Croom Helm, pp. 80-95.
- Perrow, C. (1984), *Normal Accident: Living with High-Risk Technologies*, Nueva York, Basic Books.
- Peters, T. y R. Waterman (1982), *In Search of Excellence*, Nueva York, Harper and Row.
- Piore, M.J. y C.F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell.
- Prasser, S., R. Wear y J. Nethercote (eds.) (1990), *Corruption and Reform: the Fitzgerald vision*, St. Lucia, Queensland University Press.

- Scott, G., P. Bushnell y N. Sallee (1990), "Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience", *Governance* 3: 138-167.
- Self, P. (1989), "Is the Grovel Count Rising in the Bureaucracy?", *The Canberra Times*, 14 de abril, p. 11.
- Sparrow, R.N. (1981), "Fashions and Fantasies in Public Administration", *Australian Journal of Public Administration* 40: 12-25.
- Strange, S. (1988), *States and Markets: an Introduction to International Political Economy*, Londres, Pinter.
- Sturgess, G. (1989), "First Keynote Address", en B. Carey y P. Ryan (eds.), *In Transition: NSW and the Corporatization Agenda*, Sidney, Macquarie Public Sector Studies Program, pp. 4-10.
- Thomas, R. (1978), *The British Philosophy of Administration*, Londres, Longmans.
- Tocqueville, A. de (1946), *Democracy in America*, Londres, Oxford University Press.
- Turner, B.A. (1976), "How to Organize Disaster", *Management Today*, marzo: 56-67 y 105.
- (1978), *Man-Made Disasters*, Londres, Wykeham.
- (1989), "How Can We Design a Safe Organization?", ponencia presentada en la Second International Conference on Industrial and Organizational Crisis Management, Leonard N. Stern School of Business, New York University, 3 y 4 de noviembre.
- Turner, B.A., N. Pidgeon, D. Blockley y B. Toft (1989), "Safety Culture: its Importance in Future Risk Management", ponencia presentada en el Second World Bank Workshop on Safety Control and Risk Management, Carlstad, Suecia, 6 al 9 de noviembre.
- Treasury and Civil Service Committee (1990), *Eighth Report of Session 1989-1990 Progress in the Next Steps Initiative*, HC 481, Londres, HMSO.
- Van Gimsteren, H.R. (1976), *The Quest for Control: a Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*, Londres, Wiley.
- Walker, G. de Q. (1986), *Initiative and Referendum: the People's Law*, Sidney, Centre for Independent Studies.
- Westrum, R. (1987), "Management Strategies and Information Failure", en J.A. Wise y A. Debons (eds.), *Information Systems Failure Analysis. NATO ASI Series F Computer and Systems Science*, vol. 3, Berlín, Springer, pp. 109-127.
- Wildavsky, A. (1985), "Trial Without Error: Anticipation vs. Resilience as Strategies for Risk Reduction", *CIS Occasional Papers* 13, Sidney, Centre for Independent Studies.
- Wilenski, P. (1986), *Public Power and Public Administration*, Sidney, RAIPA-Hale and Iremonger.

- Wise, J.A. y A. Debons (eds.) (1987), *Information Systems Failure Analysis*, NATO ASI Series F, Computer and Systems Science, vol. 3, Berlín, Springer.
- Worsley, P. (1968), *The Trumpet Shall Sound*, 2a. ed., Londres, MacGibbon and Kee.
- Yeatman, A. (1987), "The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980s", *Australian Journal of Public Administration* 46: 339-353.

LA CRISIS DE LEGITIMIDAD

El Estado contemporáneo, como ya lo planteaba Wolfe,¹ se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social. Los empresarios y grupos conservadores solicitan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme y la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos. Los obreros, campesinos y grupos progresistas, que pugnan por un cambio en las condiciones sociales, igualmente cuestionan a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuesta a sus demandas ni de actuar con agilidad y eficacia en la resolución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y a la vez más desfavorecidos de la pirámide social.

Finalmente, los estratos medios de la estructura social han perdido la capacidad de creer en la idea de un Estado protector y benefactor; por el contrario, surgen nuevas formas de organización profesional, gremial, urbana, ecológica, etc., en busca de la autogestión de los problemas colectivos tratando, en la medida de lo posible, de evitar la participación estatal la cual, desde la percepción de estos grupos, contamina políticamente el sentido de las acciones, entorpece administrativamente su eficacia y desvirtúa su contenido.

Este fenómeno sería de carácter universal, más como resultado de la evolución social, económica y tecnológica del mundo contempo-

* Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público. Un análisis de la evolución y cambio en la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*, 2a. ed., México, INAP, 1997, pp. 15-24, 72-89.

¹ A. Wolfe, *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1980.

ráneo que como resultado estricto de gobiernos específicamente ineficaces, o de regímenes particularmente inoperantes o autoritarios. Esto es lo que explica que la voluntad ciudadana a través de las elecciones no sea ya la vía más importante de la búsqueda democrática y participativa. El abstencionismo es un fenómeno creciente a nivel mundial;² la cercanía de las políticas de facto, implementadas por los diversos partidos políticos en el poder, ha disminuido el interés del electorado en las plataformas políticas de campaña —esto sería, según Lindblom,³ un fenómeno natural en la “*policy decision making*”—. Por último, se da una fuerte tendencia del electorado a “neutralizar” la acción estatal, es decir, que se apoya a un partido para la conducción nacional y a otros para la regional y local, o se diversifica el apoyo por poderes Ejecutivo y Legislativo.

Las “nuevas formas democráticas” que parece buscar la sociedad civil son de otro tipo. Existe un manifiesto interés en la participación directa, no sólo en la formulación de las demandas como tradicionalmente se ha dado, sino también en su gestión, es decir en sus formas de solución e implementación de acciones; además, también en la evaluación de su impacto (beneficios o perjuicios). Se tiende, entonces, al surgimiento de grupos sociales involucrados en la solución de sus propios problemas, que manejan o realizan un estrecho seguimiento de los avances, recursos y resultados finales. Todo esto, en otras palabras, es la búsqueda de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no más una sociedad que sirva al aparato. Un “servidor público” que efectivamente dé un servicio a la sociedad, y no más a sus propios intereses.

Estamos por lo tanto frente a un desplazamiento o reacomodo en el sistema de legitimidad⁴ o paradigma que da coherencia, lógica y sustento al quehacer de los entes en una articulación social. Como lo plantea Romain Laufer,⁵ los sistemas de legitimidad han evolucionado

² Wolfe, *op. cit.*

³ Charles Lindblom, “The science of muddling through”, *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.

⁴ R. Laufer y A. Burlaud, “Management public, gestion et légitimité”, París, Dalloz, 1980; véase también R. Laufer y C. Paradeise, *El príncipe burócrata* (1982), México, Trillas, 1988.

⁵ Romain Laufer define el concepto de legitimidad en un sistema social como “el sistema de símbolos culturales estructurados que le es común [al sistema social] [...] El concepto de legitimidad implica que los medios utilizados para alcanzar los fines organizacionales, así como los fines en sí mismos, estén en armonía con fines y necesidades

nado y tenido constantes reacomodos en el presente siglo. En un primer momento el Estado gendarme actúa por el principio de la fuerza pública y está sustentado legítimamente en el poder que se le confiere, mientras que la empresa privada, por su parte, es legítima a partir de funcionar —simbólicamente— en un sistema de libre y perfecta competencia. Este sistema de legitimidad entró en crisis junto con la crisis económica de 1929, donde quedó de manifiesto que ni los mercados eran perfectos ni el Estado podía circunscribirse sólo a una función de gendarme; el simbolismo que le daba legitimidad a los entes se derrumbó ante la evidencia real y objetiva.

El Estado providencia o benefactor surge entonces como un sistema de legitimidad diferente, que le da sustento al nuevo momento histórico. El Estado se legitima no sólo por el poder conferido, sino por la finalidad de ese poder convertido, es decir, por el criterio del servicio y del interés público que simbólicamente permea las acciones y el comportamiento estatal. Incluso aparece la empresa pública legitimada por esta finalidad; la empresa privada, por su parte, se legitima por la contribución al desarrollo nacional, que constituye su sola presencia. Simbólicamente, el empleo, la inversión y la contribución al crecimiento económico son valores suficientes para dar legitimidad a su acción de búsqueda de beneficios. Al devenir este estado de cosas en un Estado omnipresente, aplastante y poco eficaz, el sistema de legitimidad imperante entra nuevamente en crisis. La empresa privada también es cuestionada; los movimientos de defensa del consumidor, ecologistas, laborales, etc., surgen ante una realidad que nuevamente obliga a replantear el sistema de legitimidad existente.

Laufer sugiere la prefiguración de un nuevo sistema de legitimidad, en el cual la legitimación del Estado vendría dada ya no por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir la realización de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios. La empresa pública, aun cuando Laufer no lo plantea, se podría pensar que entra en un proceso de cuestionamiento prácticamente devastador, dado que el sustento legitimador de su existencia es la capacidad del Estado para buscar fines lícitos para el interés público, y es justo esta imagen simbólica la que se derrumba ante una realidad de omnipresencia

reconocidos por la sociedad. Esto supone que el discurso es coherente y expresa esta armonía para todos los agentes sociales” (traducción propia a partir de R. Laufer y A. Burlaud, *op. cit.*).

en casos no justificada.⁶ La empresa privada, por su parte, en este nuevo sistema de legitimidad, deberá buscar su aceptación social no sólo por contribuir al empleo y a la producción, sino por actuar con responsabilidad social; esto sugiere entonces un reconocimiento a la preocupación por el impacto social, ecológico, tecnológico, y no sólo económico, de su acción. Este nuevo sistema de legitimidad que se prefigura y caracteriza el momento histórico mundial del final del siglo xx podría bautizarse, de acuerdo con Michel Crozier,⁷ como el Estado modesto o Estado moderno.⁸

A partir de la conceptualización anteriormente propuesta, se podría afirmar que la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es, de hecho, la crisis de legitimidad de la administración pública. Es el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos (además de la creciente complejidad organizacional⁹ del propio aparato estatal). Es un proceso, aunque ineficaz, altamente probable en toda organización: a complejidad creciente,¹⁰ las administraciones públicas de los diversos países crecieron en tamaño, roles y responsabilidades ante la necesidad de aprehender la complejidad de su acción. Como lo sugieren Crozier y Kliksberg,¹¹ es la complejidad de la acción estatal la que indujo el tamaño del aparato y no viceversa,

⁶ Respecto al crecimiento del sector paraestatal véase, para casos de diversos países, J. Ruiz Dueñas, *Empresa pública, elementos para un examen comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. Para el caso mexicano, R. Villarreal, *Mitos y realidades de la empresa pública*, México, Diana, 1988; A. Casar y W. Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.

⁷ M. Crozier, *Estado modesto, Estado moderno* (1987), México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

⁸ Cabe cuestionar en sí el concepto de modernización; al respecto véase L. Zea, "Modernización y Estado en América Latina", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre de 1989, México, INAP; véanse igualmente los desarrollos de O. Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992.

⁹ Respecto al concepto de "complejidad organizacional" véase R. Hall, *Organizaciones, estructura y proceso*, Madrid, Prentice Hall International, 1973.

¹⁰ R. Hall, *op. cit.*, capítulos referentes al tamaño, formalización y complejidad organizacional.

¹¹ Véanse M. Crozier, *op. cit.* y B. Kliksberg, "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración pública en América Latina", noviembre de 1989, México, INAP.

aunque se puede añadir que en una segunda fase el tamaño organizacional también podría inducir mayor complejidad.¹²

Un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad dio como resultado el cuestionamiento del Estado como ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, habría sometido a una crisis de legitimidad al propio Estado.

Ciertamente se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, y es precisamente el aparato de la administración pública el puente responsable de dicha relación. Esto explica la evolución al método de acción como el criterio legitimador del ente estatal, dado que es la acción estatal misma la que se cuestiona, es decir, la administración pública.

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad. Sin embargo, hasta ahora éste ha sido un concepto multivalente, que lo mismo se utiliza referido al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos que a la reorientación de las funciones del aparato estatal, es decir al replanteamiento de los fines esenciales del Estado. Este uso indiscriminado —que ha devenido en un abuso del concepto— llevaría a la necesidad de clarificar su connotación y contenido. Se propone, en una primera instancia, diferenciar los niveles de análisis presentes en la llamada modernización de la administración pública.

1. Se puede distinguir un primer nivel de análisis de la modernización referido al prerrequisito de la *eficiencia*.

Desde esta perspectiva la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, es decir a insumo constante obtener incrementos en el producto,

¹² Esta hipótesis tiene sustento en los trabajos de R. Hall *et al.*, "Organizational Size, Complexity, and Formalization", *American Sociological Review*, vol. 32, núm. 6, 1967; D. Pugh *et al.*, "Dimensions of Organizational Structure", *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, núm. 1, 1968.

o a producto constante minimizar el insumo.¹³ Esta perspectiva ha sido erigida como el nivel fundamental o prioritario de la modernización, más por problemas de crisis fiscal —y por lo tanto de recursos en el sector público— que por considerarla en sí misma una solución a largo plazo. En este caso la modernización aparece como un proceso transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas. Se plantea, por lo tanto, que la anacronía del aparato lo ha llevado a su agotamiento y decadencia administrativa. En este nivel de análisis la modernización se circunscribe al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que se considera indispensable la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

A partir de esta visión se sitúa la solución de cambio y modernización en el nivel operativo. Las soluciones más comúnmente planteadas son el redimensionamiento del aparato, es decir el achicamiento, la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, y nuevas estructuras administrativas. Así, las acciones modernizadoras derivadas se orientan a políticas de recortes o ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, políticas de austeridad y medidas para evitar iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar la cuenta de gastos. Además, la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos se considera el complemento ideal de soluciones a este nivel.

La perspectiva más común de inspiración de las estrategias modernizadoras en la mayor parte de los países subdesarrollados se ha ubicado en este nivel de análisis.¹⁴ Se puede considerar que este tipo de soluciones constituyen acciones necesarias dado el anquilosamiento, inmovilidad y desperdicio de recursos y energía organizacional que caracterizan a los aparatos estatales de un gran número de países. Sin embargo, es justo reconocer también que es una noción parcial de la crisis del aparato estatal, es decir que son soluciones necesarias mas no suficientes. Cabe preguntarse, por ejemplo, si achicar necesaria-

¹³ Esta concepción prevalece a partir de H. Simon, *El comportamiento administrativo* (c. 1947), Madrid, Aguilar, 1972.

¹⁴ Recientemente este tipo de soluciones se han inspirado en propuestas como las de M. Barzelay, *Breaking through bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1992.

mente incrementa la eficiencia, o acaso es sólo una forma de evitar ineficiencias; es decir, la búsqueda de pequeñas ineficiencias en lugar de grandes ineficiencias. El achicamiento no analiza el porqué de las ineficiencias; sólo pretende sofocarlas. Como bien se ha planteado en diversos foros,¹⁵ el tema del tamaño estatal no tiene por sí mismo valor alguno sino en relación con una mayor capacidad de gestión ante la sociedad. Particularmente Kliksberg¹⁶ plantea cómo el tema del tamaño se ha convertido en un mito, desplazando incluso el problema de la eficiencia.

Por otra parte, no se analiza en ningún momento el efecto que tienen los “ajustes” presupuestales sobre el logro de los fines de una dependencia en particular; tampoco cuál es el costo asociado con la interrupción de funciones y proyectos en curso que ya habían incorporado un valor agregado por la inversión inicial realizada. Por último, la incorporación de nuevas técnicas es casi siempre irreflexiva y acrítica; se parte del supuesto de que la incorporación de tecnología administrativa que ha mostrado eficiencia en organizaciones privadas o en grandes corporaciones transnacionales deberá dar los mismos beneficios en nuestras organizaciones públicas. Estudios que resaltan la variable cultural en la dinámica de las organizaciones¹⁷ muestran claramente la dificultad de trasponer técnicas y modelos de gestión de realidades sociológicas y culturales diferentes; esto es válido también para el intercambio de tecnología administrativa entre organizaciones públicas y privadas, universos en los que la cultura organizacional muestra rasgos específicos.

Es innegable que la administración pública adolece de graves problemas de ineficiencia; sin embargo, las soluciones enmarcadas exclusivamente en esta perspectiva no son integrales ni globalizan la crisis del aparato en toda su magnitud, y es por lo tanto fundamental añadir niveles de análisis de la modernización de la administración pública para evitar parcializar el problema.

¹⁵ Véase la relatoría del Seminario Internacional “Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina”, noviembre de 1989, México, en *Acción*, núm. 139, septiembre-octubre de 1989, México, INAP.

¹⁶ B. Kliksberg, *op. cit.*

¹⁷ Véanse G. Hofstede, *Cultural determinants of the exercise of power in hierarchy*, Bruselas, European Institute for Advanced Studies in Management, 1977; G. Desaunay, “Les sciences humaines c'est quoi même?”, *Recherche CR./24/1979 C.E.S.A.*; E. Cabrero, “La importación de tecnología administrativa en México y sus efectos en la dinámica de las organizaciones”, *Contaduría y Administración*, México, UNAM, julio-agosto de 1989, núm. 161.

2. Un segundo nivel de análisis se orienta al prerrequisito de la *eficacia*.

Aquí se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales. El diagnóstico que se podría hacer de la crisis del aparato estatal desde este nivel tendría dos vertientes: una visión orgánica y una visión mecánica.

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración. Las iniciativas estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas, al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual actúa con una lógica de coaliciones organizacionales que buscan reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia. La acción final, por lo tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en nada con la iniciativa estatal original. Esta interpretación surge de planteamientos del análisis organizacional y del estudio de los procesos decisorios en organizaciones estructuralmente rígidas.¹⁸

Las vías de ajuste decisional hacia los fines originales son diversas. Para algunos estudiosos como Simon, March, y Cyert,¹⁹ la identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, aun por encima de los particulares, sería resultado de un intenso proceso de influencia, vía premisas decisionales con los valores de la organización, hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la acción organizacional y sus fines. Para otros autores,²⁰ la vía de solución está dada por el logro del involucramiento afectivo de los individuos hacia la imagen organizacional, de tal suerte que las decisiones tenderían a una desviación mínima de los

¹⁸ Véase el modelo 11 de G. Allison, *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown, 1981.

¹⁹ Véanse H. Simon, *op. cit.*; J. March y H. Simon, *Teoría de la organización* (c. 1958), Madrid, Ariel, 1977; R. Cyert y J. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1963.

²⁰ Véanse J. Larcon y R. Reiter, *Structures de pouvoir et identité de l'entreprise*, París, Nathan, 1979; Offstester y B. Ramanantsoa, "La maîtrise de l'identité par la gestion du processus de focalisation: une nouvelle donnée stratégique", *Direction et Gestion*, núm. 4, 1981; R. Reiter y B. Ramanantsoa, *Pouvoir et Politique. Au delà culture de l'entreprise*, París, McGraw Hill, 1985.

finés organizacionales. Por último Crozier y algunos otros²¹ plantean la irremediable tendencia organizacional a la búsqueda permanente de espacios de poder y conflictos permanentes; para ellos los ajustes que se realicen sólo lograrán reacomodos temporales en lo que se desencadenan nuevos procesos de alteración de los objetivos organizacionales originales.

Sin embargo, pese a la complejidad de estos procesos y de sus ajustes o soluciones, en la realidad de nuestras organizaciones han dominado el escenario los planteamientos normativo-jurídicos (visión mecánica). En esta visión se concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos²² donde se funcionaría estrictamente en términos de una racionalidad legal,²³ como si el modelo ideal weberiano fuese efectivamente una realidad organizacional. A partir de esta visión normativa se tiende a suponer que el “mal organizacional” está en lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etc. Se considera que la falta en el logro de los objetivos estatales es una “laxitud” en los espacios decisorios, laxitud que deberá ser corregida con disposiciones más cifras y detalladas.

Esta visión, que prevalece en diagnósticos superficiales de la ineficacia de la administración pública, propone como solución un proceso de modernización que induzca cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables. La mayor parte de los procesos de reforma administrativa se ubican en esta concepción: cabe preguntarse si la reglamentación y clarificación de políticas y procedimientos son soluciones suficientes para erradicar viejos vicios y estrategias de poder enraizadas en la esencia misma del sistema político-administrativo de nuestros países. Desde nuestro particular punto de vista, los rotundos fracasos de las iniciativas de reforma administrativa para dar mayor eficacia al aparato pueden darnos la respuesta. Seguir suponiendo que las organizaciones cambian por decreto es repetir

²¹ M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil, 1963; M. Crozier y E. Friedberg, *L'acteur et le système*, París, Seuil, 1977; Ch. McMillan, “The Political System in Business”, *Journal of General Management*, vol. 1, núm. 1, 1973; A. Pettigrew, *The Politics of Organizational Decision Making*, Londres, Tavistock, 1973.

²² Para profundizar en el concepto de organizaciones de tipo mecánico y orgánico véase T. Burns y G. Stalker, *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock, 1960.

²³ Concepto propuesto por Max Weber como modelo ideal de dominación-legitimación. Véase Max Weber, *Economía y sociedad* (c. 1922), México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

un proceso de desgaste de la energía organizacional; es necesario por lo tanto superar en este nivel de análisis la visión tradicional de la organización mecánica.

Pero aun desde la perspectiva más rica de análisis (visión orgánica), en el nivel de la eficacia se mantiene una visión parcial de la crisis de la administración pública. No por lograr una identificación plena de los funcionarios a nivel medio y superior responsables de instancias coordinadoras, con los fines estatales, se supera la crisis de interlocución Estado-sociedad; se tendría, eso sí, un aparato más eficaz, pero no necesariamente más legítimo ni sensible a las demandas sociales. De hecho, un aparato tecnocrático puede estar altamente identificado con los fines definidos en la cúpula estatal y ser impecablemente eficaz, pero también cabe la posibilidad de que esté totalmente desvinculado de la sociedad. Al igual que en el nivel de la eficiencia, se llega a aceptar la necesidad de modernizarse en función de la eficacia. Pero exclusivamente este prerrequisito no es suficiente para transformar al aparato en un ente más legítimo; sigue siendo necesaria una visión integral de la modernización.

3. Un tercer nivel de análisis se refiere al prerrequisito de la *legitimidad*.

En este nivel se percibe la modernización como un proceso necesario que restablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal.

En esta perspectiva, la administración pública es percibida como un aparato que se reproduce a sí mismo, regenerándose en una existencia para sí. Aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal. En este enfoque, el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad. Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de la demanda sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.

Las soluciones propuestas son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Cabe aclarar que

aquí la connotación del término *democratización* no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones sino, como plantea Tocqueville,²⁴ en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización. Establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los tradicionales esquemas, ya agotados, es una tarea que requiere creatividad e innovación, sobre todo cuando es necesario recobrar credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal. Sin embargo, los riesgos de una acción modernizadora solamente orientada a recobrar la legitimidad pueden parcializar el problema global y caer en acciones populistas y demagógicas que en la búsqueda de una aceptación ciudadana de corto plazo puedan contribuir a una ruptura mayor en el largo plazo. La búsqueda del apoyo político de los grupos sociales no es necesariamente recuperar legitimidad; se trata de un proceso más complejo que se logra en una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad, de tal forma que puedan generarse valores políticos y morales que sean reconocidos e identificados por el conjunto social y, por lo tanto, aceptados como formas auténticas de conducción estatal.

Un proceso de modernización de la administración pública debe contemplar necesariamente los tres niveles si pretende ser una acción de fondo y de alcance. Como ya se comentaba anteriormente a partir del planteamiento de Laufer, el método pasa a ser un criterio básico de legitimación del aparato estatal, y se requiere por lo tanto transformarlo hacia un aparato con niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer. En el cuadro 1 se presenta una síntesis de estos tres niveles de análisis.

²⁴ A. Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Cuadro 1. Niveles de análisis de la modernización de la administración pública

<i>Origen del impulso modernizador</i>		<i>Origen de la administración pública</i>	<i>Concepción de la crisis de la administración pública</i>
Como un problema de eficiencia (insumo/producto)		Crisis de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficiente • Desperdicio de recursos • Exceso de personal • Técnicas administrativas obsoletas
Como un problema de eficacia (logro de objetivos)	Visión mecánica	Crisis en logro de objetivos estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficaz • Reglamentación arcaica
	Visión orgánica		<ul style="list-style-type: none"> • Ineficaz • Estructura decisoria viciada
Como un problema de legitimidad (democratización)		Crisis de la legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> • Aparato que se reproduce a sí mismo • Unilateral • Aparato de dominación • La sociedad sirve al aparato

EL GERENTE PÚBLICO EN EL CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN Y CAMBIO

Según Michel Crozier,²⁵ en una sociedad postindustrial como la actual el recurso esencial que hará la diferencia en el largo plazo es la calidad, adaptabilidad y capacidad de desarrollo del recurso humano.

Administrar las organizaciones privadas y públicas y todas las instituciones colectivas en función de este carácter esencial del recurso

²⁵ M. Crozier, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", ponencia presentada en el Seminario internacional "Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina", México, INAP, noviembre de 1989.

<i>Objetivo de la modernización</i>	<i>Tipos de solución</i>	<i>Soluciones propuestas</i>	<i>Límites de la propuesta</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Cambios de técnicas y procedimientos para mayor racionalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnico administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Achicamiento del aparato • Racionalización del gasto • Nuevas técnicas administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aparato chico = ¿aparato eficiente?
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de estructura normativa y organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Jurídico-administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva normatividad • Nuevas estructuras 	<ul style="list-style-type: none"> • Fracaso de las reformas administrativas
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Socioadministrativo organizacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva dinámica organizacional • Nuevas estructuras decisorias 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para inducir el cambio organizacional
<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de formas de interlocución y participación Estado-sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Político-Administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización del aparato • Equilibrio de la participación social • Aparato que sirva a la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de populismo y demagogia • Agotamiento de la credibilidad • Capacidad de concertación

humano implica un cambio profundo de razonamiento que es especialmente difícil para un mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación que estaban adaptadas a la sociedad industrial.²⁶

Por otra parte, y particularmente refiriéndose al Estado, Crozier menciona cómo esta “crisis de gobernabilidad” del Estado arrogante tiene raíces profundas en las estructuras estatales; la búsqueda del Estado modesto y moderno debería orientarse fundamentalmente a inversiones prioritarias en los sistemas humanos internos y externos

²⁶ M. Crozier, *ibid.*

sobre los cuales trabaja el Estado. El autor hace énfasis en el desconocimiento y desinterés acerca del comportamiento de los agentes dentro de la administración (funcionarios), y fuera (usuarios y clientes) de la misma.

Ciertamente, como se comentaba en el apartado anterior, las estructuras organizacionales y decisorias se han rigidizado al punto de la ineficacia. Crozier sugiere que incluso han inducido a un retraso intelectual en los agentes del aparato; hay capacidades para ajustes empíricos en los sistemas, pero se ha perdido la capacidad de creatividad e inventiva ante nuevos problemas y nuevos sistemas administrativos. Desde su punto de vista, este problema —aunque es general— adquiere dimensiones críticas en países en desarrollo, por lo que la inversión intelectual en conocimiento y formación de recursos humanos aparece como una prioridad absoluta.²⁷ El supuesto de base de Crozier, el cual compartimos en nuestra visión de la modernización de la administración pública, es que el cambio se deberá inducir vía el recurso humano, es decir que el cambio necesario no es sólo de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de actitudes y procesos de identificación. Además dicho cambio será inducido, en una primera fase, fundamentalmente por los principales actores de la pirámide gubernamental: secretarios, directores, jefes de dependencias, responsables de programas, etc. El desarrollo de nuevas capacidades y conocimientos en los cuadros directivos del aparato estatal induce un cambio en los modos y mecanismos de razonamiento de las élites gubernamentales. Este cambio se podrá traducir, en una segunda fase, en una nueva mística y dinámica de los procesos decisorios, nuevas actitudes y proceso de identidad en el resto de la pirámide organizacional para, finalmente, relajarse en nuevas estructuras, nuevos métodos y nuevos sistemas administrativos.

El planteamiento anterior constituye de hecho una estrategia para la modernización. Si bien el proceso debe integrar los niveles de la eficiencia, eficacia y legitimidad, requiere ante todo una forma de desdoblamiento que le permita tener un efecto multiplicador que abarque la totalidad del aparato. Partiendo de esta premisa la dinámica inductiva del proceso modernizador se podría visualizar de la siguiente manera:

²⁷ M. Crozier, *ibid.*

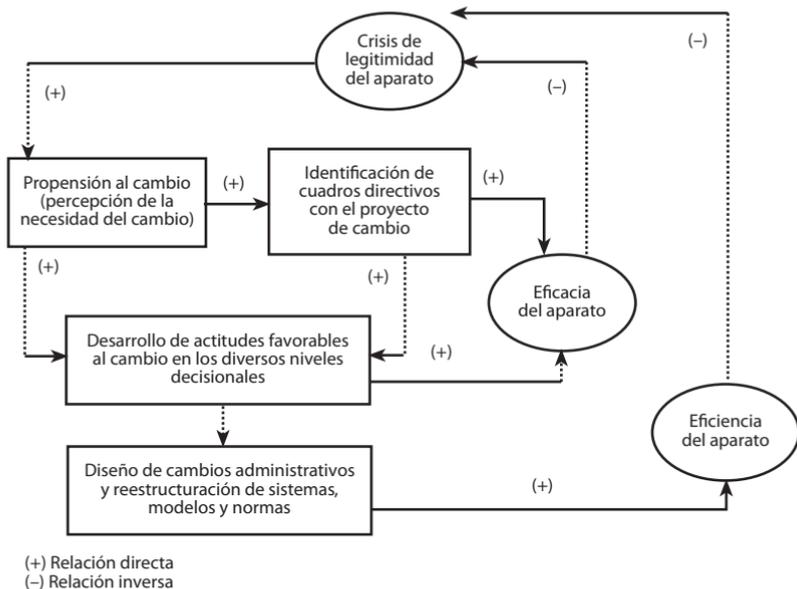
- 1] La crisis de legitimidad del aparato, al aproximarse al nivel del cuestionamiento por parte de la sociedad —suponiendo un mínimo de sensibilidad gubernamental— induce una *propensión al cambio* y una identificación de la cúpula gubernamental ante la necesidad misma del mantenimiento en el poder. Los altos cuadros se constituirían necesariamente entonces, en la vía de inducción de una *actitud favorable al cambio* en el resto del aparato.
- 2] Este proceso parecería un requisito indispensable para llegar al nivel operativo del diseño de nuevos sistemas administrativos, los cuales, sin el sustento de una convicción en mandos medios y superiores, no tendrían efecto alguno sobre el funcionamiento del aparato.
- 3] Por último, los incrementos en eficiencia y eficacia del aparato se traducirían, en el mediano plazo, en una recuperación paulatina de legitimidad, en la acción político-administrativa del Estado.

Este tipo de proceso, de arriba a abajo, no estaría en correspondencia con lo que sugieren algunos autores,²⁸ en relación a que el cambio organizacional, para que sea eficaz, requiere de una participación directa de las bases de la estructura, sugiriendo incluso como deseable que los cambios organizacionales surjan de abajo hacia arriba. En el caso de las administraciones públicas de los países latinoamericanos —particularmente en el caso mexicano— no parecerían estar dadas las condiciones para que el cambio organizacional sea inducido por la base de la estructura; por el contrario, la rigidez de los niveles operativos y la inercia de tradiciones, ritos y vicios de comportamiento son unos de los principales obstáculos a vencer.

Dadas las características del aparato, los altos mandos se constituyen en la estrategia viable para la inducción del cambio, es decir en el elemento propulsor del proceso modernizador. A partir de esto, se hace patente la necesidad de focalizar la atención en el perfil de los “nuevos cuadros” que requiere la administración pública. Hacer mención a nuevos cuadros no se refiere tanto al recambio o sustitución de los mismos como al desarrollo de una nueva cultura (nueva concepción, percepción y vivencia) del quehacer político-administrativo.

²⁸ Véase, por ejemplo, K. Lewin, “Group Decision and Social Changes”, en G. E. Swanson *et al.*, *Readings in Social Psychology*, Holt, 1952; H. J. Leavitt, *Managerial Psychology*, Chicago, University of Chicago Press, 1964; C. Argyris, *Integrating the Individual and the Organization*, Wiley, 1964; C. Argyris, *Management and Organization Development*, McGraw Hill, 1971.

Gráfica 1. Estrategia para la inducción del proceso modernizador



Esta consideración, o supuesto de base, es el marco de referencia que orienta el resto de este trabajo, por lo que se hará énfasis en el perfil del administrador o gerente público como el eje articulador de la modernización y por lo tanto el punto central de la reflexión; en esta investigación se hace particular énfasis en el caso de los gerentes de empresas públicas, dado que se parte de la consideración de que el impacto del proceso modernizador se está manifestando en un primer momento en el ámbito de las empresas públicas. Es evidente que los esfuerzos y las iniciativas hasta ahora emprendidos se han orientado, con un marcado énfasis, a la reestructuración, desincorporación y privatización de empresas paraestatales. Al menos esto se desprende de las experiencias a nivel internacional.²⁹

El hecho de que el sector paraestatal haya sido el foco de atención,

²⁹ Véanse los estudios comparados y experiencias nacionales presentadas en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina" noviembre de 1989, México, INAP. Para el caso de México véanse A. Casar y W. Pérez, *op. cit.*; J. Tamayo, "La racionalización del sector de empresas públicas" y E. Cabrero, "Análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano", ambos en *Revista de Administración Pública*, núm. 73.

en primera instancia, de los procesos modernizadores, permite suponer que es en este sector donde se pueden analizar los primeros efectos, rumbos y características del cambio en el aparato. Cabe suponer que analizar la evolución y características del perfil del gerente de empresas públicas que el Estado decide mantener bajo su propiedad puede tomarse como un “efecto demostración” de los cambios que tendrá, en el mediano plazo, el perfil del gerente público en la administración central.

Con lo anterior no se pretende negar la especificidad propia del perfil de un “empresario público” y de un administrador del aparato central; sin embargo sí se sugiere la existencia de una tendencia dominante que se reflejará por igual hacia la gerencia pública como expresión empresarial e innovadora de la administración pública. En última instancia, como lo comenta Romain Laufer, y más adelante nos referiremos a este aspecto en detalle, la gestión pública en el nuevo sistema de legitimidad es un requisito tanto para la administración central como para la empresarial.

En el siguiente apartado proponemos una revisión de experiencias nacionales en materia de reformas y procesos modernizadores en la administración pública, y a la luz de estos procesos se profundiza sobre cambios organizacionales y el nuevo rol de los gerentes públicos.

DEL ADMINISTRADOR AL GERENTE PÚBLICO

Se ha insistido en los últimos años en concebir una nueva administración pública. No tanto un aparato “reformado” o “achicado” o con la incorporación de “técnicas modernas” en su estructura y funcionamiento, sino un aparato más ágil y legítimo; es decir, un aparato permeable a la sociedad y sintonizado con sus expectativas ideales. Parecería claro, a partir de las ideas expresadas en este trabajo, que este aparato deberá conciliar necesariamente su eficiencia técnica con su legitimidad política, y que un primer aspecto es romper con el juego de racionalidades excluyentes. Un aparato administrativo moderno implica una capacidad de incursión de racionalidades aparentemente contrapuestas como la política y la técnica.

La mayor complejidad en la gestión que necesita un enfoque de este tipo requiere de nuevas estructuras técnicas y enfoques de la rela-

ción Estado-sociedad, pero también de nuevas actitudes en el decisor, esto es, la incorporación de nuevas premisas y de una convicción, mística o identidad de su quehacer diferente.

En realidad las racionalidades técnicas y políticas, aun cuando en principio corresponden a niveles jerárquicos —la técnica a los niveles operativos y ejecutivos y la política al estratégico— se puede pensar que fueran racionalidades incorporadas ambas al nivel individual. Este proceso daría como resultado, en principio, mayor sensibilidad a los mandos medios y mayor valorización de las premisas técnicas a la cúpula del aparato. Posiblemente separar las racionalidades por niveles jerárquicos como históricamente se ha hecho es parte de los grandes males de nuestra administración pública. El recurso humano, por lo tanto, es el recurso básico en el proceso de cambio; sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evolucione hacia nuevas dinámica de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato se podría pensar en una “nueva” administración pública.

Se llega a proponer incluso el abandono total de la idea de la administración pública que mantiene una visión tradicional del rol del Estado, que se rige con una racionalidad legal, como una maquinaria rígida, altamente formalizada, de estructura verticalizada y acciones que invariablemente se dictan de arriba hacia abajo. Se han planteado argumentos suficientes para sostener que el escenario actual exige el fin de esta concepción de la administración pública. Las condiciones del contexto actual impulsan de una forma intensa la concepción de un aparato que funcione efectivamente como vínculo del Estado con la sociedad, incluyente de la racionalidad técnica y política y con capacidad para integrarlas, estructuralmente flexible, funcional y horizontal para hacer posible una dinámica de discusión, apertura y creatividad, en el propio seno del aparato y hacia los grupos sociales, permitiendo así el surgimiento de acciones que se desencadenan de abajo hacia arriba o se concerten entre ambas instancias.

Como se ha mencionado, Roman Laufer habla de la gestión pública³⁰ como una nueva fase de la administración pública y a la vez diferenciada de ésta. Para este autor, la gestión pública es una visión derivada del *management* que se orienta a la atención de los proble-

³⁰ Traducción de *management public* del francés, a partir de R. Laufer y A. Burlaud, *op. cit.* También se ha utilizado la expresión *gerencia pública*.

mas organizacionales en función de sus efectos sobre el entorno. Es así como, según Laufer, las organizaciones privadas, históricamente preocupadas sólo por su propia supervivencia, introducen como un prerrequisito la responsabilidad de su quehacer ante la sociedad (responsabilidad ecológica, laboral, de consumo, etc.). En esta evolución, las organizaciones privadas requieren la visión de la gestión pública como una horma 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.

En esta misma línea de razonamiento, las organizaciones públicas, aun cuando en principio se preocupan por la pertinencia de su acción ante la sociedad, poco se habían preocupado por la precisión y eficiencia en el logro de sus propios objetivos. En este sentido la visión de la gestión pública daría aquí también una función mixta que permitiría exigir a nivel de prerrequisito básico no sólo la legitimidad ante la sociedad sino también la supervivencia como condición ante un contexto agresivo y de recursos no ilimitados.

Si bien la trasposición directa de técnicas de gestión de lo privado a lo público, como ya se ha dicho, tiene una serie de aspectos a cuestionar, y habría que ser bastante cauteloso en este tipo de procesos, no deja de ser altamente sugerente e inquietante la idea de Laufer sobre la “nueva era” de una gestión pública como pauta de conducta para todo tipo de organizaciones ante un escenario como el actual. Por nuestra parte aceptaríamos la propuesta de Laufer como una tendencia consustancial a la evolución de la administración, pero limitaríamos el concepto de gestión pública al universo de las organizaciones públicas y excepcionalmente a algunas privadas que por su naturaleza o situación particular de vinculación con la sociedad y la opinión de ésta (*accountability*), pudieran considerarse cercanas a la gestión pública.

A partir de las ideas expuestas anteriormente y otras sobre los cambios de posición y las nuevas facetas de la administración pública, se propone un esquema de las diferencias sustanciales entre la administración pública tradicional y la gestión pública. En el esquema se pretende diferenciar dos tipos puros, lo cual ayuda a entender analíticamente sus características; sin embargo, habría que enfatizar que la realidad se presenta de una forma mucho más compleja. En el caso mexicano, por ejemplo, es claro que nos encontramos frente a un aparato estatal en transición, con una fuerte inercia al comportamiento característico de la administración pública tradicional, aun-

que con algunas iniciativas y proyectos que pretenden asimilarse al tipo de una gestión pública.

El dilema de una administración pública en la actualidad es situarse en una dinámica de cambio en diversas dimensiones, de una forma simultánea y manteniendo una fuerza centrípeta integradora que pese al cambio no permita la ruptura y el caos organizacional. Algunos de estos esfuerzos atraviesan por procesos de cambio de identidad y cultura del aparato, otros por cambios en la lógica y la técnica administrativa. Sin pretender una exhaustividad en el planteamiento, se enlistan algunas de las características que a lo largo de este trabajo hemos comentado.

De una visión parcial jurídica o técnica a una visión integral

Como prerrequisito básico de funcionamiento, la administración pública tradicional ve en la norma la guía y razón de la acción, sea ésta jurídica (burocracia) o técnica (tecnocracia). La visión de la gestión pública sería abarcar los tres niveles mencionados en las características de la modernización, buscando incrementar los niveles de eficiencia en el manejo de recursos, de eficacia en el logro de objetivos estatales y de legitimidad en la acción.

Del Estado omnipresente al Estado modesto

La concepción tradicional de la administración pública se consolida con un Estado dominante y unilateral. La gestión pública partiría del supuesto de un Estado participativo que busca en el diálogo con la sociedad su legitimidad, y que no pretendería conducir todas las iniciativas sino sólo algunas, impulsando a la sociedad a actuar por sí misma y a adquirir su propia dinámica para negociar acciones conjuntas y formas de actuación.

De la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción

En la concepción tradicional, la administración pública justifica su acción y alcances a partir del rol que jurídicamente se le asigna; sin

dejar de lado este fundamento, en la gestión pública se plantean los espacios de acción también en función del grado de aceptación o rechazo por parte del cuerpo social. En la medida en que exista un mayor grado de sintonía de la acción estatal con las expectativas de la sociedad, el aparato estatal tendría mayor flexibilidad de movimiento; en el caso contrario los espacios se reducen, todo esto independientemente de la norma jurídica.

De un sistema semiabierto a uno totalmente abierto

La visión clásica de la administración pública es la de una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios. En esta visión el aparato es un ente que una vez que recibe las demandas se aísla del entorno para procesarlas, con límites rígidos y bien definidos hacia afuera. La gestión pública pretende ser un sistema totalmente abierto donde la demanda no sólo son insumos sino que el procesamiento de las mismas se hace conjuntamente con los elementos del contexto (grupos sociales, otras instituciones, etc.) y es esta fase la más importante del proceso. Los bienes y servicios pueden ser ofrecidos o no por el aparato, pero las acciones, acuerdos y negociaciones con la sociedad son en sí un resultado o producto de la acción estatal. Se podría decir que en esta perspectiva el aparato es un inductor o impulsor en la dinámica del conjunto de los subsistemas,³¹ en contraste con la visión anterior de éste como un sistema aislado y autosuficiente alrededor del cual gira la sociedad.

De la rigidez a la flexibilidad organizacional

La configuración estructural de la administración pública tradicionalmente ha tendido a ser piramidal, con infinidad de niveles jerárquicos, altamente formalizada, rígida y de tipo funcional. La estructura organizacional, según varios estudios realizados,³² parece ser una re-

³¹ Para profundizar en la visión de dinámica de sistemas véase J. Forrester *et al.*, "The System Dynamics National Model: Understanding Socioeconomic Behavior and Policy Alternatives", *Technological Forecasting and Social Change*, núm. 9, 1976.

³² Véanse por ejemplo D. Hall y M. Salas, "Les contraintes structurales du processus

sultante de condiciones culturales, tecnológicas y del tipo de contexto en que se mueve la organización. Debido a ello, las condiciones del escenario actual impulsan a un cambio en las estructuras del aparato y la estructura tradicional aparece como obsoleta y disfuncional. La nueva dinámica generará tendencias a estructuras menos verticales, basadas en el equipo o proyecto como eje articulador de la estructura: flexibles y con roles cambiantes que permitan la movilidad ante nuevas demandas y procesos no previstos. Este tipo de estructuras son características de organizaciones complejas,³³ como aquellas sujetas a cambios tecnológicos permanentes o a contextos de tipo turbulento. Aun cuando no se podría sugerir que en el nuevo escenario el aparato estatal sufra un cambio tan radical como el de organizaciones inmersas en sectores de un alto dinamismo tecnológico, sí se podría afirmar que la modificación en la relación del aparato con su entorno lo somete a un proceso proactivo ante un contexto turbulento en el que se presentan cambios permanentes, sea en la sociedad, en el entorno internacional o en las mismas expectativas de los grupos, agentes o instituciones con los que se interrelaciona. Es indudable, por otra parte, que el aspecto cultural tiende a retardar los procesos de cambio y adaptación en las estructuras organizacionales;³⁴ sin embargo, ante un escenario de crisis de legitimidad del aparato es previsible un avance en este sentido.

De un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción

La tradición dominante en el medio ha sido la de rigidizar el proceso de planeación a tal punto de focalizarlo en el producto, es decir en un documento llamado plan o programa. Una vez cumplido este requisito administrativo la acción puede o no aproximarse a lo previsto, siempre dependiendo de otras variables. La tradición tecnocrática, por ejemplo,

stratégique”, *Revue Française de Gestion*, 1979; J. Woodward, *Industrial Organization: Behavior and Control*, Londres, Oxford University Press, 1970; P. Lawrence y J. Lorsch, *Organization and Environment*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967; J. Child, “Organizational Structure, Environment and Performance”, *Sociology*, núm. 1, 1972.

³³ Véase J. Galbraith, *Designing Complex Organizations*, Reading, Addison Wesley, 1973; R. Hall, *op. cit.*

³⁴ Al respecto véase H. Kaufman, *The Limits of Organizational Change*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1971; D. Katz, *The Social Psychology of Organizations*, Nueva York, Wiley, 1966; G. Amado *et al.*, “Changement organisationnel et réalités culturelles”, *Cahiers de Recherche CR 322/1988*, HEC-ISA.

concibe el plan como un producto del experto que se impone al resto del aparato y a la sociedad. La tradición burocrática haría énfasis en la elaboración del plan como el cumplimiento de un requisito formal independientemente del impacto, respaldo o involucramiento que tengan los grupos sociales en el mismo. Ambas tradiciones han producido una desimplificación en la sociedad en el plan, y el aparato, por su parte, se ha concretado a hacer un seguimiento administrativo del mismo sin llegar a ser el motor de la acción organizacional. La gestión pública concebiría un proceso de planeación basado en el propio proceso de elaboración del plan. El plan en sí es importante, pero en la medida en que desencadenó acuerdos, compromisos, negociaciones y discusión en torno a las alternativas para la sociedad. Sólo un plan que generó en su concepción una participación real y activa de los agentes generará posteriormente una acción real y, finalmente, un impacto que, aun cuando tenga desviaciones con lo previsto, éstas sean resultado de correcciones a partir de nuevos acuerdos, más que “errores de previsión” de los expertos. Por lo tanto, la flexibilidad en el proceso y la capacidad de introducir elementos correctivos en el mismo son características básicas de la planeación en este escenario.

Del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones

Ante el supuesto de un aparato vertical, la administración pública tradicional, conocedora exclusiva de la norma jurídica o técnica, no abre la posibilidad de participación en los procesos decisorios incluso en el seno del propio aparato. Los mandos operativos e intermedios, e incluso muy frecuentemente los altos mandos, no tienen los espacios decisorios suficientes, lo cual entorpece enormemente la agilidad de respuesta del aparato. Esta tendencia —derivada de una tradición de concentración del poder— convierte la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueos de iniciativas, estrategias de retardos y concentración de información para de esta forma ampliar los recursos de poder, es decir, la racionalidad del poder en el aparato domina claramente una supuesta racionalidad organizacional. En un nuevo escenario, el supuesto de base es la convicción de actuar conjuntamente con la sociedad civil, por lo que el aparato deberá

desplegar una amplia red de contactos con la misma y sistemas de información y comunicación permanentemente abiertos. Este esquema de comportamiento es imposible bajo las normas centralistas tradicionales; es por esto que la descentralización en todos los niveles es una condición sin la cual no se podría generar la dinámica deseada. Al interior del aparato, por lo tanto, la participación continua en los procesos decisivos es una variable fundamental; además, la vinculación de fragmentos del aparato con grupos determinados de la sociedad y, en ocasiones, el trabajo conjunto de ambos, hace indispensable en esta perspectiva la descentralización como dinámica decisoria.

Del control punitivo y parcial a la autoevaluación

Derivada de un sistema centralizado, la tradición del control en la administración pública no ha podido trascender el nivel de la vigilancia del manejo de los recursos. El problema que genera este enfoque es que irremediamente es un enfoque parcial, no tiene capacidad de integrar ni de evaluar los verdaderos logros de una iniciativa. Por esta vía cada vez serán necesarios más sistemas de control, más complejos y sofisticados, y no por ello más eficaces. Sin dejar de lado la necesidad de vigilancia permanente en el manejo de los recursos, se requiere complementar ese enfoque ante una nueva dinámica. El enfoque de la gestión pública, al internalizar un sistema de gestión descentralizado y abierto, induce a la creación de sistemas de evaluación integral, en los que además de supervisión en el manejo de los recursos se hace énfasis en la evaluación del logro de los objetivos trazados, las unidades del aparato tienden a la autoevaluación y el impacto de la acción estatal es el punto medular. Otra variante de gran importancia es la participación permanente de la sociedad en el proceso de evaluación, esto es, la participación de una comunidad objeto de algún programa determinado en la evaluación de impacto del mismo, de organizaciones de colonos, de usuarios de un servicio y otros en los logros, limitaciones y alcances de los diversos programas. Al igual que en el proceso de planeación, en el de evaluación el proceso en sí y su propia dinámica son tan importantes como los resultados finales.³⁵

³⁵ Respecto a las propuestas de evaluación integral véanse D. Arellano, J. Recabarren y G. Sanson, "Evaluación del impacto, una alternativa para el sector público", en E.

De un sistema administrativo a un sistema de cogestión

La administración pública tradicional se basa en el enfoque de la administración tradicional, en el que las estructuras formales, los manuales de organización y procedimientos y los reglamentos son la esencia del quehacer administrativo. Además la función administrativa se concibe esquemáticamente a partir de etapas o fases de un proceso, y cuando la realidad no se presenta como los principios administrativos y los manuales lo prevén, el error, desde esta perspectiva, es la realidad misma.

El enfoque de la gestión pública a la visión tradicional de la administración no es más que a la forma del mismo. Por otra parte, el proceso, además de no visualizarse como secuenciado y por etapas sino simultáneo y complejo, se articula no unilateralmente por un agente conductor de la acción, sino por un acuerdo o función resultante de varios agentes. Esta característica lo aproxima al modelo de la cogestión, el cual se caracteriza por una participación directa de un conjunto de agentes en la definición de acciones, la ejecución de las mismas y la evaluación de sus resultados; en este modelo los procesos de negociación y acuerdo se presentan constantemente en cualquier punto de la acción, por lo que la complejidad de la gestión es mayor, aun cuando los acuerdos facilitan en principio la participación y clarifican los resultados separados.³⁶

De un contexto dinámico a uno de tipo turbulento

La visión tradicional de la administración pública insiste en la idea de adaptarse a un contexto que evoluciona, sin embargo esta idea se refiere al crecimiento de las demandas que se dirigen al mismo, es decir, al crecimiento cuantitativo de las mismas. A partir de esta visión, el problema de la administración pública siempre se presenta

Ortiz (ed.), *Administración pública, economía y finanzas*, México, Ortiz, 1989; M. Cardozo, "La problemática de la evaluación en la administración pública", *Empresa Pública*, núm. 3, 1986; M. Cardozo, "Exposición de métodos de evaluación no tradicionales aplicables al sector público", *Material Docente*, núm. 9, México, 1986.

³⁶ Respecto a cogestión, autogestión y gestión a partir de la negociación véanse por ejemplo D. Chalvin, *L'entreprise négociatrice*, París, Dunod, 1978; P. Rosanvallon, *L'age de l'autogestion*, París, Seuil, 1976; Ch. Hugues, "Négoceir les objectifs", *Hommes et Techniques*, 1970.

como una función de crecimiento que exige un mayor tamaño: por esta vía, la creciente necesidad de atención de demandas incide en un crecimiento para tener una mayor presencia, lo cual irremediablemente se traducirá, en una segunda fase, en una mayor necesidad de recursos del aparato hasta llegar al límite crítico.

Es claro que las necesidades de la sociedad crecen al ritmo de crecimiento de la población, pero también evolucionan y aparecen otras nuevas. La visión meramente cuantitativa de las demandas pierde de vista la evolución social; el contexto por lo tanto no sólo es un contexto que demanda más, sino que se transforma, se complejiza, cambia de ritmo y de forma, nuevos agentes intervienen, nuevas instituciones, por lo que puede definírsele como turbulento. Es así como la actividad de detección de cambio en el mismo se convierte en una acción básica del modelo de la gestión pública.³⁷

De la estrategia para el mantenimiento a una estrategia para el cambio

El enfoque estratégico tradicional en organizaciones públicas ha tendido al mantenimiento y estabilidad del aparato, basando esta búsqueda de estabilidad en una relación de intercambio con el entorno. El uso estratégico de los bienes y servicios en función de los apoyos políticos recibidos es una característica de esta visión. La estrategia organizacional, por lo tanto, se concibe como un entorno (sociedad, instituciones, agentes, etc.) que gira alrededor del aparato, siendo éste el que da la dinámica al entorno. En la gestión pública se adopta un enfoque estratégico orientado a impulsar y articular los procesos de cambio a los que se ve enfrentada la sociedad; la armonización de las inquietudes sociales, en un contexto cambiante y de escasos recursos, son los escenarios en los que debe actuar el aparato estatal. A partir de este enfoque, la estrategia organizacional se visualiza como un aparato estatal que confluye con un conjunto de instituciones y agentes en torno a la sociedad, en condiciones de recursos limitados y donde la supervivencia misma del aparato es un reto constante.³⁸

³⁷ Respecto al dinamismo y turbulencia del medio ambiente se cuenta con una vasta bibliografía. Véanse por ejemplo H. Aldrich, *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1979; F. Ernerly y E. Trist, "The Causal Texture of Organizational Environments", *Human Relations*, vol. 18, núm. 1, 1965; A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nueva York, Free Press, 1975; Lawrence y Lorsch, *op. cit.*

³⁸ Respecto a los enfoques de estrategia organizacional, véanse E. Cabrero, "Origen

Del compromiso a la negociación y el acuerdo como tácticas para la acción

En la tradición de la administración pública, y derivado del enfoque estratégico adoptado, las tácticas de acción se basan en establecer una red de relaciones a partir de compromisos y pagos colaterales en función de los apoyos políticos. Esta dinámica genera una compleja red que tiende a reducir los espacios llegando, en momentos críticos, a una inmovilidad casi total del aparato, con la consecuente pérdida de eficacia del mismo. La gestión pública adopta tácticas en las que la negociación y el acuerdo con los grupos, agentes e instituciones son la base de la acción. La distribución de recursos es entonces una resultante de este tipo de procesos. Aun cuando los procesos de negociación sean complejos y retarden algunas decisiones, una vez llegado al acuerdo desencadenan una dinámica con menos obstáculos en el camino, con un mayor involucramiento de los participantes y, por lo anterior, con mayor propensión a la eficacia. Además, este tipo de comportamiento desarrolla poco a poco una nueva cultura en la acción del propio aparato y de su relación con la sociedad.

Del administrador al gerente público

En la administración pública tradicional, sea con una vocación burocrática o tecnocrática, el administrador público adopta un perfil que se caracteriza por apego a la norma (jurídica o técnica), centralización de su espacio de decisión y búsqueda de pertenencia al “grupo” que políticamente le dé fuerza al interior del aparato. Este perfil se identifica fundamentalmente con un decisor para el que el mantenimiento o ampliación de los espacios de poder, las medidas para evitar iniciativas con una baja cuota de rentabilidad política y el uso estratégico de los recursos disponibles son las premisas de referencia que dan lógica a su comportamiento. La identidad de este administrador público se da con el grupo que lo impulsa en la pirámide del aparato, y no con el aparato estatal.

El llamado gerente público, como producto de un modelo de gestión pública, orienta su comportamiento a partir de otro tipo de pre-

y desarrollo...”, *op. cit.*; D. Arellano, “Gestión y planeación estratégica en organizaciones mexicanas” (en prensa).

misas. Los espacios decisorios son abiertos a la intervención de otros miembros, dado que un proceso más rico, y una decisión inclusiva, dan una mayor fuerza a la propuesta. La función primordial no sólo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato. Además, una interlocución permanente con los grupos sociales es un perfil que orienta su función al entorno más que al interior del propio aparato.

Es indudable que aun en este escenario parte de la lógica de acción del gerente público se orienta a la ampliación de su presencia y espacios de poder; sin embargo, la estrategia para ello se modifica, dado que es la capacidad negociadora, emprendedora y ejecutiva la que le reportará posibilidades de ascenso y no el esquema tradicional del manejo de recursos para obtener apoyos. Se trata de una nueva cultura organizacional que premia y da espacios a quien tiene una mayor capacidad de iniciativa y de interlocución con el entorno; tendrá más oportunidades quien tenga más logros en su trayectoria como gerente público y un mayor impacto real en el entorno.

CONSIDERACIONES FINALES

El cambio necesario en la administración pública sólo se podrá generar vía una nueva cultura en el administrador o gerente público. Es por esto que el recurso humano en el sector público se constituye en la variable clave del cambio; este aspecto, si bien no ha sido la característica dominante en procesos de reforma en curso, poco a poco genera un movimiento en este sentido.

El enfoque que a lo largo de este trabajo hemos llamado de la gestión pública parece dar una respuesta las expectativas de la sociedad contemporánea; sin embargo la realidad, las inercias y las creencias enraizadas hasta lo más profundo de la administración pública hacen de este proceso de cambio un reto por resolver. En el caso mexicano, particularmente, existen indicios claros de un cambio en la administración pública. Con las especificidades del sistema político y administrativo de México la empresa se ve particularmente compleja. A partir del análisis de trayectorias y perfiles profesionales de gerentes de empresas públicas mexicanas queda claro que la tradición, la his-

Cuadro 2. Síntesis de características diferenciales entre la administración pública y la gestión pública

<i>Variables de diferenciación</i>	<i>Administración pública tradicional</i>	<i>Gestión pública</i>
Prerrequisitos básicos	Cumplimiento de las normas (jurídicas o técnicas)	Búsqueda de: <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia • Eficacia • Legitimidad
Concepción del Estado	Dominante, unilateral	Modesto, participativo
Base de la legitimidad de la A.P.	Jurídica/Técnica	Vinculación Estado-sociedad
Naturaleza y dinámica del aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semiabierto, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos)
Estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Vertical, jerarquizada • Alta formalización, estable • Roles definidos • Funcional 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontal • Flexible • Roles cambiantes • Por proyectos, equipos, matricial
Sistema de planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo con autonomía relativa
Sistema de evaluación	Control normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto • Evaluación del desempeño
Sistema administrativo dominante	Administración clásica	Cogestión (Estado-sociedad)
Percepción del contexto	Dinámico (demandas sociales que crecen)	Turbulento (demandas cambiantes, conglomerado social en proceso de transformación)
Enfoque estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia el "uso" estratégico de mantenimiento de los apoyos políticos • Sociedad que gira en torno al aparato estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un escenario de recursos limitados • Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la sociedad
Herramientas técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientelas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación con grupos y agentes de la sociedad • Distribución de recurso a partir de procesos de negociación
Perfil del funcionario	Administrador público	Gerente público

toría, la cultura política y fundamentalmente la estructura de la administración pública mexicana no permiten fácilmente el surgimiento de un nuevo protagonista que pueda adquirir una autonomía relativa que le permita actuar en una realidad que en momentos se presenta como dialéctica.

Se observó, en este análisis, que todavía aparecen los “viejos vicios” de la administración pública. Los directivos de más alto nivel de la empresa pública, por ejemplo, requieren acumular antigüedad en el sector central y hacer méritos en el mismo: son raros los casos de quienes a partir de una carrera en el sector paraestatal o en la propia empresa han tenido acceso al nivel directivo; esto muestra la lógica de promoción por la pertenencia a grupos y no por la profesionalización y experiencia en la tarea. Las camarillas todavía no ceden el espacio al profesionalismo y la carrera de gerentes públicos; la alta rotación de cuadros es una constante en el aparato. El nivel estratégico tiene una alta movilidad que se basa en el cambio no sólo de cargos sino también de dependencias. En el nivel ejecutivo se observa más una alta movilidad de cargos ocupados y una considerable presencia de itinerarios que se ciclan con el sector.

Los niveles decisorios analizados aparecen más como estancos que como escalones de una carrera profesional en el sector. La lógica de ascensos, como ya se mencionó, todavía responde en mucho a la tradición de la administración pública. Los “viejos vicios” que se manifiestan todavía de una forma dominante en el aparato estatal inducen serios problemas en la eficiencia, la eficacia y la legitimidad. Los altos costos de la rotación y movilidad son evidentes, dado que la dependencia rara vez capitaliza la experiencia adquirida por los cuadros directivos. Se podría pensar que a nivel del aparato sí se capitaliza esa experiencia; sin embargo, es tal la diversificación de puestos y dependencias en la carrera de un funcionario que cabe pensar más bien en una dispersión, falta de concentración y visión estrecha del horizonte de acción por parte de los directivos; esto incide en evitar decisiones de impacto a largo plazo a cambio de una búsqueda por el efecto de corto plazo, con los consecuentes problemas de eficacia organizacional en el grupo directivo, el cual en sustitución va tender a desarrollar una identidad con el grupo político al cual pertenece, lo que va a incidir en mantener como premisas decisorias la estrategia del grupo, antes que la de la dependencia a la que temporalmente pertenece.

El nuevo perfil requerido en el escenario actual, dadas las condi-

ciones de evolución de la sociedad, del propio Estado y del país ante su inserción a la dinámica internacional, es el de un gerente público cuya capacidad emprendedora, comprensión de la necesidad del cambio y profesionalización le permitan inducir procesos de transformación en el aparato.

Este perfil requiere de una antigüedad acumulada en la dependencia suficiente para plasmar el desarrollo de esas habilidades en una gestión eficaz, y la estabilidad en el cargo para desempeñar funciones en un periodo que permita capitalizar la experiencia adquirida. Esta situación haría posible además el desarrollo de un proceso de identidad con la unidad del aparato en la que se desempeña, con sus objetivos y con su misión, con los consecuentes beneficios para la eficacia y sobrevivencia de la organización. Es evidente que en el caso de organizaciones públicas en situaciones particularmente complejas para la gestión, este proceso de identidad y visión a largo plazo tendría efectos positivos de gran importancia.

Aun así existe el riesgo de que aparezcan “nuevos vicios” a partir de sesgos en el nuevo perfil del gerente público; el llamado sesgo economicista es difícil de erradicar en este nuevo contexto. La tendencia a desarrollar un comportamiento asimilable al de una empresa privada en el que la búsqueda de la eficiencia sea la condición última del quehacer administrativo tiene riesgos inherentes claros; la modernización no sólo se dará vía incrementos en la eficiencia del aparato, sino buscando un efecto integral en el que toda ganancia en eficiencia repercuta en mayores logros (eficacia) y en acercamientos a la sociedad (legitimidad). Por lo anterior habría que analizar si el intercambio de cuadros con el sector privado por sí mismo es una solución al problema. Es necesario recordar que el perfil de un gerente público requiere de una desarrollada capacidad de inclusión de racionalidades, más que la parcialización de las mismas; no por esto se sugiere que el intercambio en sí no sea sano —es una forma de inducir el cambio—, pero es necesario tener claro el sentido del mismo.

La misma reflexión se impone para la institución de proveniencia del gerente público. Es sano diversificar los perfiles de formación en un proceso de cambio; las universidades públicas no siempre han podido ofrecer el perfil requerido en el nuevo escenario, por lo que es sano integrar equipos provenientes de instituciones de enseñanza pública y privada, además de que los equipos tiendan a ser multidisciplinarios, pero no cabría pretender que con la sola incorporación de

cuadros provenientes de instituciones privadas aparezca automáticamente el nuevo perfil. Por otra parte, es claro a partir del diagnóstico de perfiles realizado que la formación profesional es un elemento que se afina con la práctica profesional, dando así un perfil resultante. Es necesario por lo tanto tener claro el perfil requerido y evitar sesgos ante la simplificación del problema. En este aspecto las instituciones de formación y capacitación de gerentes públicos tienen un gran reto y una gran responsabilidad.

No está claro todavía hasta dónde incidirán las iniciativas de cambio en la administración pública mexicana, y hasta dónde se darán reajustes en la estructura profunda del sistema político y administrativo de nuestro país, todo esto a partir de las experiencias de alternancias en el poder y democratización del sistema; sin embargo, cabe mencionar que de no lograrse esto en el corto y mediano plazo los síntomas de un agotamiento en el aparato administrativo estatal desbordarán su administración pública y el servicio civil; pasan de ser deseos a ser una inaplazable necesidad. Hoy por hoy las inercias, tradiciones y vicios de la administración pública son ya difíciles de revertir, por lo que la inducción del cambio aparece además de urgente como una tarea compleja.

Las administraciones públicas contemporáneas se debaten entre la tradición y el cambio; la dinámica del mundo contemporáneo así lo exige, pero cabe preguntarse si la reacción será oportuna o se ahondará lo que antes era una idea y hoy es una contundente realidad: la crisis de legitimidad del aparato estatal.

APÉNDICE METODOLÓGICO

<i>Lista de empresas públicas estudiadas</i>		
<i>Empresas públicas consideradas en la investigación</i>	<i>Núm. de encuestas realizadas</i>	<i>Porcentaje</i>
F.F.C.C.N. de M.	7	10.44
Azúcar, S.A. de C.V.	7	10.44
Nafinsa	7	10.44
Conasupo	5	7.46
Aeroméxico	5	7.46
Fertilizantes Mexicanos, S.A.	5	7.46
Productos Pesqueros Méx.	5	7.46
Tabamex	3	4.47
Infonavit	3	4.47
Sistema de Transporte Colectivo (Metro)	3	4.47
Ruta 100	3	4.47
Aceros Rassini	3	4.47
Banobras	2	3
Teléfonos de México	2	3
Petróleos Mexicanos	2	3
Comisión Federal de Electricidad	2	3
Fonatur	2	3
Instituto de Investigaciones Eléctricas	1	1.49
Total: 18	Total: 67	Total: 100%

Nota: Dado que la encuesta comenzó a realizarse en 1987 se estudiaron empresas que a estas fechas ya no son públicas, dadas las políticas de privatización del sector paraestatal; sin embargo, en el momento de estudiarse todavía eran parte del este sector y la información obtenida de sus directivos se sigue considerando relevante para esta investigación.

GUÍA DE ENTREVISTAS PARA FUNCIONARIOS DE EMPRESAS PÚBLICAS
ESTUDIADAS

Núm. encuesta:

Nombre del entrevistador:

Nombre de la empresa:

I. Datos del funcionario encuestado

Edad:

Cargo:

Antigüedad en el cargo:

Antigüedad en la empresa:

Antigüedad en el sector público paraestatal:

Antigüedad en el sector público:

Cargo:

Institución:

Cargos ocupados en otro sector (privado, social o académico)

Cargo:

Institución:

Cargos de elección popular:

Instituciones profesionales o gremiales a que pertenezca:

II. Estudios

<i>Estudios</i>	<i>Especialidad</i>	<i>Institución</i>	<i>Lugar</i>	<i>Fecha</i>
Licenciatura				
Maestría				
Doctorado				
Posgrado				
Especialización				
Otros				

III. Características del perfil de gerentes públicos

1] ¿Considera ud. que la institución se encuentra adaptada para la consecución de sus objetivos? (idea propositiva). (Discurso y argumentación)

2] ¿Considera que el personal que colabora con ud. en la institución está preparado para cumplir con las funciones que le son asignadas? (idea propositiva). (Discurso y argumentación)

- 3] ¿Cuántas personas colaboran directamente con ud. en la administración de su área de responsabilidad? (Discurso y argumentación)
- 4] ¿Cuál es la formación y el nivel académico del personal anteriormente mencionado?

<i>Estudios</i>	<i>Especialidad</i>	<i>Institución</i>
Doctorado		
Maestría		
Licenciatura		
Otros		

- 5] ¿Cuáles considera ud. que serían las áreas de especialización prioritarias para el personal de esta institución?
- ¿De estrategia?
 - ¿Financiera?
 - ¿De comercialización?
 - ¿De administración?
 - ¿De presupuestación?
 - ¿De recursos humanos?
 - ¿De evaluación y control?
 - ¿De planeación?
 - ¿Qué otras?
- 6] ¿Considera ud. que su formación académica y la del personal han sido suficientes para desempeñar sus funciones en la institución, o se ha requerido un periodo de formación en la práctica?
- 7] ¿Considera ud. que las instituciones de enseñanza superior del país tienen planes de estudio académicos para cubrir la demanda de personal capacitado en la institución (idea propositiva). (Discurso y argumentación)
- 8] ¿Cuáles instituciones podría mencionar?
- 9] ¿Cuáles considera que serían las áreas de estudio más importantes que las instituciones de enseñanza superior deberían ofrecer para la formación de gerentes públicos?
- 10] ¿Cuáles son los mecanismos que tiene su institución para colaborar con la formación de su personal?
- 11] Cursos institucionales: ¿En qué áreas? (dentro de la institución)

- 12] Cursos externos: ¿En qué áreas y con qué instituciones?
- 13] Para el desempeño de sus funciones, ¿cuál considera que ha sido el tipo de formación que mejor ha contribuido? (idea propositiva). ¿Académica? ¿Institucional? (Discurso y argumentación)
- 14] ¿Considera ud. la posibilidad de “hacer carrera” dentro de la dependencia? (idea propositiva). (Discurso y argumentación)
- 15] ¿Existe la posibilidad de permanencia en este tipo de empresas? (idea propositiva). (Discurso y argumentación)
- 16] ¿A qué se debe la alta rotación de personal directivo en las empresas públicas? (idea propositiva). (Discurso y argumentación)
- 17] ¿Es esto positivo? (idea propositiva). (Discurso y argumentación)

Nota: En cada entrevista se conservó el anonimato del encuestado. El diseño estuvo a cargo de Enrique Cabrero y de Ignacio Arbesú.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldrich, H., *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1979.
- Allison, G., *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown, 1981.
- Amado, G. et al., “Changement organisationnel et réalités culturelles”, *Cahiers de Recherche* CR 322/1988, HEC-ISA.
- Arellano, D., “Gestión y planeación estratégica en organizaciones mexicanas” (en prensa).
- Arellano, D., J. Recabarren y G. Sanson, “Evaluación del impacto, una alternativa para el sector público”, en E. Ortiz (ed.), *Administración pública, economía y finanzas*, México, Ortiz, 1989.
- Argyris, C., *Integrating the Individual and the Organization*, Nueva York, Wiley, 1964.
- , *Management and Organization Development*, Nueva York, McGraw Hill, 1971.
- Barzelay, M., *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- Burns, T. y G. Stalker, *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock 1960.

- Cabrero, E., "Análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano", *Revista de Administración Pública*, núm. 73.
- , "La importación de tecnología administrativa en México y sus efectos en la dinámica de las organizaciones", *Contaduría y Administración*, julio-agosto de 1989, núm. 161.
- Cardozo, M., "La problemática de la evaluación en la administración pública", *Empresa Pública*, núm. 3, 1986.
- , "Exposición de métodos de evaluación no tradicionales aplicables al sector público", *Material Docente*, núm. 9, 1986.
- Casar, A. y W. Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.
- Chalvin, D., *L'entreprise négociatrice*, París, Dunod, 1978.
- Child, J., "Organizational Structure, Environment and Performance", *Sociology*, núm. 1, 1972.
- Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil, 1963.
- , "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre de 1989, México, INAP.
- , *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Crozier, M. y E. Friedberg, *L'acteur et le système*, París, Seuil, 1977.
- Cyert, R. y J. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 1963.
- Desaunay, G., "Les sciences humaines c'est quoi même?", *Recherche CR./24/1979 C.E.S.A.*
- Ernery, F. y E. Trist, "The Causal Texture of Organizational Environments", *Human Relations*, vol. 18, núm. 1, 1965.
- Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nueva York, Free Press, 1975.
- Forrester, J. *et al.*, "The System Dynamics National Model: Understanding socioeconomic behavior and policy alternatives", *Technological Forecasting and Social Change*, núm. 9, 1976.
- Galbraith, J., *Designing Complex Organizations*, Reading, Addison Wesley, 1973.
- Guerrero, O., *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992.
- Hall, D. y M. Salas, "Les contraintes structurales du processus stratégique", *Revue Française de Gestion*, 1979.

- Hall, R., *Organizaciones, estructura y proceso*, Madrid, Prentice Hall Internacional, 1973.
- Hall, R. *et al.*, "Organizational Size, Complexity, and Formalization", *American Sociological Review*, vol. 32, núm. 6, 1967.
- Hofstede, G., *Cultural Determinants of the Exercise of Power in Hierarchy*, Bruselas, European Institute for Advanced Studies in Management, 1977.
- Hugues, Ch., "Négoceir les objectifs", *Hommes et Techniques*, 1970.
- Katz, D., *The Social Psychology of Organizations*, Nueva York, Wiley, 1966.
- Kaufman, H., *The Limits of Organizational Change*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1971.
- Kliksberg, B., "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", noviembre de 1989, México, INAP.
- Larcon, J. y R. Reiter, *Structures de pouvoir et identité de l'entreprise*, París, Nathan, 1979.
- Laufer, R. y A. Burlaud, "Management public, gestion et légitimité", París, Dalloz, 1980;
- Laufer, R. y C. Paradeise, *El príncipe burócrata*, México, Trillas, 1988.
- Lawrence, P. y J. Lorsch, *Organization and Environment*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.
- Leavitt, H.J., *Managerial Psychology*, Chicago, University of Chicago Press 1964.
- Lewin, K., "Group Decision and Social Changes", en G.E. Swanson *et al.* (eds.), *Readings in Social Psychology*, Nueva York, Holt, 1952.
- Lindblom, Ch., "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.
- March, J. y H. Simon, *Teoría de la organización*, Madrid, Ariel, 1977.
- McMillan, Ch., "The Political System in Business", *Journal of General Management*, vol. 1, núm. 1, 1973.
- Offstester y B. Ramanantsoa, "La maîtrise de l'identité par la gestion du processus de focalisation: une nouvelle donnée stratégique", *Direction et Gestion*, núm. 4, 1981.
- Pettigrew, A., *The Politics of Organizational Decision Making*, Londres, Tavistock, 1973.
- Pugh, D. *et al.*, "Dimensions of Organizational Structure", *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, núm. 1, 1968.
- Reiter, R. y B. Ramanantsoa, *Pouvoir et Politique. Au delà culture de l'entreprise*, París, McGraw Hill, 1985.
- Relatoría del Seminario Internacional "Redimensionamiento y Moderni-

- zación de la Administración Pública en América Latina”, noviembre de 1989, México, en *Acción*, núm. 139, septiembre-octubre 1989, México, INAP.
- Rosanvallon, P., *L'age de l'autogestion*, París, Seuil, 1976.
- Ruiz Dueñas, J., *Empresa pública, elementos para un examen comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Simon, H., *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar, 1972.
- Tamayo, J., “La racionalización del sector de empresas públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 73.
- Tocqueville, A., *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Villarreal, R., *Mitos y realidades de la empresa pública*, México, Diana, 1988.
- Weber, M., *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Wolfe, A., *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1980.
- Woodward, J., *Industrial Organization: Behavior and Control*, Londres, Oxford University Press, 1970.
- Zea, L., “Modernización y estado en América Latina”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina”, noviembre de 1989, México, INAP.

I. PARA ESTUDIAR LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Durante gran parte del siglo xx, los debates sobre las políticas de administración y gestión de gobierno tuvieron lugar dentro de márgenes estrechos, al menos en las democracias desarrolladas. Las alguna vez problemáticas cuestiones políticas y de cursos de acción sobre el papel y la estructura de la burocracia pública quedaron, en lo sustancial, establecidas. Durante la opulenta era de expansión gubernamental de la posguerra, la administración y la gestión públicas retrocedieron esencialmente hasta situarse como un mero fondo, y la atención se enfocó, en cambio, sobre cuestiones tales como la seguridad nacional, los logros económicos, la seguridad social, la salud y la previsión. La gestión pública se consideró, en general, como un proceso a través del cual se formulaban las políticas, se distribuían los recursos y se implementaban programas, antes que como una cuestión política por derecho propio.

De todos modos, a comienzos de los años setenta el potencial para el cambio de las políticas en el área de la gestión pública se incrementó, en tanto las economías sufrieron *estanflación* y la percepción popular de la burocracia se hizo más negativa. Durante su mandato como primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher hizo exitosamente de la cultura, las dimensiones, el costo y el desempeño de la función pública británica una cuestión política. Jugando el papel de “empresadora política” (*policy entrepreneur*) (Kingdon, 1984) a la par de su papel oficial de primera ministra, Thatcher llevó adelante cambios en las políticas de gestión pública en áreas tales como organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría y evaluación, y contratación. Su sucesor, John Major, mantuvo las políticas de gestión pública en un lugar importante de la agenda formal del gobierno conservador,

* Michael Barzelay, *La nueva gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003; aquí se reproducen los capítulos 1 y 2.

promoviendo la implementación de la Next Steps Initiative (Iniciativa Próximos Pasos), la Citizens Charter Initiative (Iniciativa de la Carta Ciudadana), la iniciativa Competing for Quality (Competencia para la Calidad), la iniciativa Resource Accounting and Budgeting (Responsabilidad y Diseño Presupuestario de Recursos), y la Private Finance Initiative (Iniciativa de Financiamiento Privado), PFI.

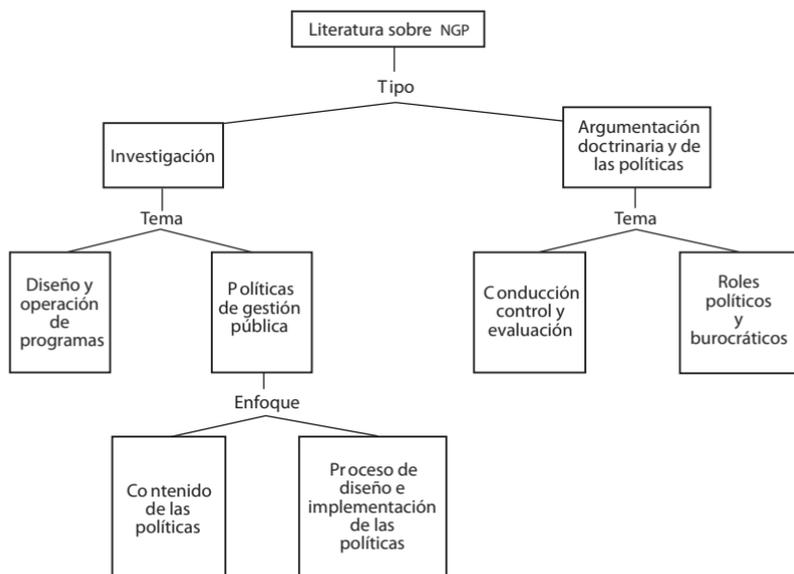
En los años ochenta, la gestión pública se convirtió en un área activa de formulación de políticas en muchos otros países, especialmente en Nueva Zelanda, Australia y Suecia. Al mismo tiempo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estableció su Comité y Secretariado de Administración Pública (PUMA, por sus siglas en inglés), confiriendo a la gestión pública el rango acordado habitualmente a dominios más convencionales de la política. En los años noventa, la gestión pública fue un ítem fundamental en la agenda del presidente Clinton. Las primeras acciones de la administración Clinton incluyeron el lanzamiento de la National Performance Review (Revisión de Desempeño Nacional) y la suscripción de la Government Performance and Result Act (Acta de Desempeño y Resultados de Gobierno). En el momento que escribo este libro, hay pocos indicios de que los asuntos de la gestión pública vayan a desaparecer de las agendas políticas gubernamentales en un futuro cercano.

El término nueva gestión pública expresa la idea de que el caudal acumulado de decisiones sobre políticas a seguir en los pasados 20 años ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del “sector estatal” en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte. Una interpretación benigna es que estas decisiones han sido una respuesta defendible, aunque imperfecta, a los problemas de las políticas a seguir. Esos problemas, así como sus soluciones, fueron enunciados dentro del proceso de formulación de políticas. El proceso de determinación de agenda, en particular, ha estado fuertemente influido por el compromiso electoral de mejorar las conquistas macroeconómicas y de contener el crecimiento del sector público, así como por una creciente percepción de las burocracias públicas como ineficientes. El proceso de generación de alternativas ha estado fuertemente influido por ideas provenientes de la economía y de diversos enclaves dentro del campo de la gestión.

La literatura sobre la nueva gestión pública

La idoneidad en materia de nueva gestión pública es reivindicada por especialistas en administración pública, contabilidad y control, gestión, economía y políticas públicas. A menudo los especialistas en administración pública se concentran en el modo en que la NGP se relaciona con las áreas de diseño presupuestario, gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación. Los especialistas en contabilidad están principalmente interesados en adaptar técnicas de control de gestión, incluyendo la medición del desempeño, a las organizaciones de gobierno. Los especialistas en economía de las organizaciones aplican sus ideas teóricas altamente codificadas y su capacidad de análisis a evaluar las formas institucionales dentro del sector estatal. Especialistas en áreas políticas específicas o sustantivas —como salud, vigilancia, asistencia social y defensa— también escriben sobre la NGP, en tanto se relaciona con el diseño y operación de programas en sus áreas particulares.

Gráfica 1. Esquema de la literatura sobre la NGP



Vista como conjunto, la literatura sobre la NGP es amorfa, como debe esperarse de un campo interdisciplinario orientado hacia las políticas de acción. La gráfica 1 es un intento de dar a la literatura sobre la NGP una forma reconocible. Este esquema divide la literatura sobre la NGP en dos ramas principales: investigación y argumentación. “Investigación” se refiere a los trabajos de especialistas que intentan explicar datos y acontecimientos (Elster, 1989). Un dato ilustrativo es el tono negativo de la discusión pública de la burocracia en muchos países; un acontecimiento ilustrativo es el lanzamiento de la National Performance Review de los Estados Unidos por la administración de Clinton en 1993. “Argumentación” se refiere a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al gobierno, los cursos de acción y la gestión. A menudo las contribuciones a este diálogo resuelven, reformulan o incitan controversias doctrinarias, por ejemplo acerca del papel de los sistemas de información sobre responsabilidad y los sistemas de medición de desempeño en el gobierno.

Investigación sobre diseño y operación de programas

La rama mayor denominada *investigación* está subdividida en dos áreas temáticas principales, la primera de las cuales es el diseño y operación de programas. Los programas son paquetes de actividad que pretenden “crear valor público” (Moore, 1995) aplicándose a problemas en áreas tales como salud, justicia penal, educación, empleo y desarrollo económico. El diseño de programas involucra la confección de los roles institucionales y de los marcos conceptuales a través de los cuales se despliegan las herramientas de implementación de las políticas (Hood, 1986; Salamon, 1989). Numerosos trabajos dentro de la literatura de investigación sobre la NGP discuten y analizan cambios en el diseño de programas en una o más áreas programáticas. Por ejemplo, un volumen editado por Robinson y Le Grand (1993) analiza el giro en las herramientas de implementación de las políticas empleadas en los programas sociales británicos bajo la rúbrica de la construcción de “cuasimercados”. Ferlie *et al.* (1996) describen y analizan cambios buscados y efectivos en los roles y marcos conceptuales del Servicio Nacional de Salud Británico.

Sparrow (1994) y Bardach (1998) son trabajos especializados que

ilustran la operación de programas. Sparrow describe y analiza cambios en la operación de programas dentro de las áreas de protección ambiental, vigilancia y administración de rentas públicas. En este contexto, la NGP se referiría al desarrollo de rutinas innovadoras puestas en práctica a fin de mejorar los resultados de los programas, ya sea de cumplimiento voluntario o coercitivo. Bardach describe y analiza los esfuerzos para alcanzar una colaboración sustancial entre burócratas de base que operan en diferentes programas sociales. En este contexto, la NGP se referiría al desarrollo de rutinas llevadas a la práctica para alcanzar una unidad de esfuerzos a pesar de las reglas institucionales inhibitorias.

Investigación sobre las políticas de la gestión pública

La segunda área temática fundamental de investigación es lo que yo llamo las políticas de gestión pública. Éstas son medios autorizados para intentar guiar, compeler y motivar a la función pública en su conjunto. Históricamente, los objetivos inmediatos de las políticas de gestión pública han incluido procedimientos de dotación de personal de la función pública, planificación de la actividad de las organizaciones, adquisición de suministros industriales, desembolso de fondos públicos, cambio de las estructuras orgánicas y comunicación con el público y la legislatura. La historia reciente de las políticas de gestión pública en muchos países —sin excluir al Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda— involucra cambios deseados y realizados en las reglas y rutinas institucionales que constituyen las políticas de gestión pública.

La literatura sobre las políticas de gestión pública se subdivide en dos tipos: los trabajos que se enfocan en el contenido de las políticas y aquellos que se ocupan del proceso de formulación de las políticas de acción. El primer tipo describe procedimientos, usualmente en contraste con prácticas previas. Un ejemplo es *Public Management: The New Zealand Model* (Boston *et al.*, 1996). Los trabajos de este tipo son a veces comparativos; un buen ejemplo es la monografía de Löffler (1996) que describe la estructura y operación de los programas de premios a la calidad en más o menos una docena de países.

El segundo tipo de investigación sobre las políticas de gestión pública va más allá de la descripción para explicar acontecimientos con-

cernientes a las políticas, tales como el lanzamiento de la Next Steps Initiative en el Reino Unido, así como datos, por ejemplo, el grado en que han cambiado efectivamente los procedimientos. Un ejemplo es el estudio de Campbell y Halligan (1992) sobre cómo el gabinete y las agencias de coordinación central de Australia bajo los primeros ministros Hawke y Keating propulsaron el cambio en un amplio espectro de sistemas de gestión gubernamental, incluyendo sistemas de diseño presupuestario, gestión financiera, función pública y relaciones laborales. A manera de descripción, Campbell y Halligan catalogan los principales acontecimientos relacionados con las políticas de gestión pública (tales como la combinación de departamentos y el recambio de tareas), identifican ideas influyentes acerca de las políticas (como la de “racionalismo económico”), rastrean la implementación de iniciativas en torno a las políticas como el Financial Management Improvement Program (Programa de Perfeccionamiento de la Gestión Financiera), FMIP, y calibran la cantidad de cambios que eventualmente se produjeron. A manera de explicación, los autores consideran factores tales como el don de liderazgo ejecutivo del primer ministro, la propagación de las políticas (*policy spillovers*) impulsadas por las doctrinas del racionalismo económico y la competencia burocrática dentro de las agencias centrales. Este estudio de un caso único es un ejemplo excelente de investigación sobre la dinámica del proceso de formulación de las políticas de gestión pública.¹

Argumentación

La segunda rama principal de la literatura sobre la NGP es la argumentación doctrinaria y de las políticas (véase la gráfica 1). Una división analítica útil es la que separa los trabajos que se concentran en los roles políticos y burocráticos, por un lado y los que lo hacen en los procesos de conducción, control y evaluación, por otro. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (Moore, 1995 [trad. española: 1998]) es un ejemplo excelente de esto último. Moore ilustra y defiende un argumento acerca de lo que los ejecutivos y funcionarios de nivel gerencial en el gobierno deberían hacer (“crear valor público”) y cómo

¹ Todos los trabajos incluidos en la bibliografía revisada en el capítulo 2 corresponden, en lo sustancial, a esta categoría.

deberían hacerlo (“gestionando estratégicamente”). Con respecto a su temática, la segunda categoría bajo la rama de la argumentación se relaciona estrechamente con las políticas de gestión pública. *New Public Management* (Aucoin, 1995) ejemplifica esta subcategoría, puesto que aplica tanto argumentos doctrinarios como de políticas sobre el diseño de mecanismos para conducir y controlar las organizaciones públicas.

Aucoin describe la NGP como una red de postulados, entre los que se incluye éste: los ejecutivos elegidos deberían resolver la ambigüedad, la incertidumbre y el conflicto alrededor de las políticas públicas a fin de describir de *antemano* lo que quieren que sus funcionarios realicen en un lapso determinado; las funciones de formulación de políticas y las de operaciones deberían asignarse a organizaciones diferentes, con organizaciones operativas encabezadas por funcionarios que estén versados en la gestión, mientras que los sistemas administrativos centralizados deberían reformarse a fin de trasladar obligaciones, autoridad y responsabilidad hacia abajo en la línea jerárquica. Aucoin sostiene que las políticas diseñadas de acuerdo con estos lineamientos son adecuadas para vencer los problemas de fragmentación ejecutiva y centralización administrativa, que fueron impedimentos clave para el ejercicio del gobierno y el desempeño del sector público durante los años setenta. Aplicando críticas de la NGP, Aucoin argumenta que tales políticas no sólo son efectivas, sino que las doctrinas subyacentes son apropiadas por ser consistentes con las normas para gobernar burocracias públicas en los sistemas Westminster. En tanto es un ensayo minuciosamente razonado que se relaciona con gran parte de los escritos previos sobre la materia, el libro de Aucoin es ejemplar dentro de esta subcategoría de argumentación.

Puesto que el esquema de clasificación presentado en la gráfica 1 impone una forma a la amorfa literatura sobre la NGP, las advertencias usuales son de rigor. La relación entre los trabajos particulares y sus ubicaciones dentro del esquema no son unívocas: algunos trabajos incluyen tanto investigación como argumentación (por ejemplo, Barzelay, 1992; Savoie, 1994; Aucoin, 1995), mientras que algunos autores asimilan el diseño y operación de programas con las políticas de gestión pública (por ejemplo Hood, 1994; Schwartz, 1994a, 1994b).

Este libro busca contribuir específicamente a la literatura sobre la NGP dedicadas a las políticas de gestión pública, tanto en términos de investigación como de argumentación. Como ya lo he señalado, las

políticas de gestión pública son reglas y rutinas generales de gobierno en las áreas de planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación. La división de la obra es la siguiente: los capítulos 2 y 3 contribuyen a la investigación sobre el proceso de formulación de políticas de gestión pública, mientras que los capítulos 4 y 5 se concentran sobre la argumentación acerca de la conducción, el control y la evaluación.

PARA PERFECCIONAR LA INVESTIGACIÓN Y LA ARGUMENTACIÓN

Se ha entendido la NGP como una tendencia ejemplificada por el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. La idea de que la NGP es una tendencia internacional fue impulsada por dos artículos primigenios de Peter Aucoin (1990) y Christopher Hood (1991). Esta opinión se convirtió desde entonces en un lugar común en los debates profesionales. No obstante, la idea de que la NGP es una tendencia no conduce a un progreso de la investigación por dos razones fundamentales. Primero, establece un interés en discernir similitudes entre casos; segundo, tiende a dar explicaciones en términos de fuerzas rectoras, tales como tensión fiscal, aceptación de ideas e innovación tecnológica. Señalar una tendencia no es lo mismo que llevar adelante una investigación de las políticas públicas sobre una base comparativa.

En este volumen la elección de lo que ha de explicarse, y cómo, está sustancialmente guiada por las tradiciones de la investigación empírica en las ciencias políticas. La investigación comparativa orientada a los casos busca explicar las diferencias entre éstos no menos que sus similitudes (Ragin, 1987), y la investigación de las políticas públicas identifica mecanismos precisos para vincular macroinfluencias (tales como la tensión fiscal) a decisiones de implementación de políticas concretas (Kingdon, 1984; Hedström y Swedberg, 1998).² Probablemente es muy

² Esta aproximación está menos orientada institucionalmente que los estudios comparativos cuya finalidad es explicar persistentes diferencias entre las políticas de los diversos casos: "Los estudios transnacionales sobre el nuevo institucionalismo tienden al estudio de estáticas comparadas; esto es, explican distintos resultados políticos en diferentes países en relación con sus configuraciones institucionales [estables] respectivas [...] La inadecuación crítica del análisis institucional hasta la fecha ha sido una

tarde para desplazar el énfasis de los estudios de la NGP del mero reconocimiento de tendencias a la investigación de las políticas.³

El propósito intelectual que se persigue en los capítulos 2 y 3 es explicar los cambios en las políticas de gestión pública. Este propósito difiere de la explicación de los cambios en las ideas aceptadas sobre la gestión pública, que han sido la esfera de interés de estudios explicativos de la NGP (Hood y Jackson, 1991). Las ideas entran aquí en discusión como factores explicativos; sus efectos están medidos por las imágenes de los asuntos en cuestión, las estructuras afectadas por la participación en las tomas de decisión, los cursos de acción alternativos considerados, la evaluación de las políticas por las que se optó en el pasado, etcétera. Para reiterarlo, los resultados que se van a explicar son opciones de políticas, no estilos o temas u otras descripciones características de la nueva gestión pública.

El capítulo 2 revisa la literatura monográfica sobre casos de cambios de políticas de gestión pública en Australia, el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Alemania y Suecia. El capítulo 3 utiliza métodos de investigación orientada a los casos para desarrollar generalizaciones sobre la formulación de las políticas de gestión pública. Estos métodos se aplican primero a casos que son emblemáticos de la nueva gestión pública: el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. El caso elegido para ser explicado es el cambio general de las reglas institucionales que abarcan planeación de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, recaudación, organización y métodos, y auditoría y evaluación. El mismo método se despliega para explicar un cambio más limitado en Alemania durante el mismo lapso. Explicar similitudes y diferencias entre casos es una base para desarrollar generalizaciones históricas limitadas acerca de la formulación de las políticas de gestión pública.⁴

El análisis empírico indica que el cambio general de las políticas

tendencia hacia explicaciones mecánicas, estáticas, que en su mayor parte ponen entre paréntesis la cuestión del cambio y en ocasiones caen inadvertidamente en el determinismo institucional” (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992: 14-16).

³ Esta aseveración no se aplica específicamente a los trabajos subsecuentes de Aucoin y Hood sobre la NGP, sino únicamente a los artículos citados. Desafortunadamente, sus trabajos más recientes (Aucoin, 1995; Hood, 1996) no son ni remotamente tan conocidos como los primeros artículos.

⁴ Generalizaciones históricas limitadas es el término utilizado por Ragin (1987) para describir lo que se aprende de la investigación orientada a los casos en las ciencias políticas y sociales.

de gestión pública puede atribuirse a los efectos combinados de los cambios en la imagen del asunto, el dominio y la jurisdicción. Específicamente:

- la aceptación de la idea de que las organizaciones gubernamentales son ineficientes;
- la unificación de los dominios de las políticas de gestión pública, con reglas institucionales que afectan al dinero, la gente y los procedimientos considerados como componentes de un sistema a ser influido a través de las políticas de gestión pública;
- La ampliación de la jurisdicción de las agencias centrales relacionadas con el presupuesto para incluir una responsabilidad significativa en las políticas de gestión pública en su conjunto.

Estos cambios fueron influidos por una combinación de otros factores, incluyendo algunos no institucionales —como la reorientación de la política económica y la presencia de argumentos basados en opciones públicas y presunciones gerencialistas— e institucionales —otros como los sistemas parlamentarios, los gobiernos de un solo partido y los roles y responsabilidades iniciales de las agencias centrales—.

Tal conocimiento es potencialmente útil para los responsables de formular las políticas en tanto analizan las perspectivas y condiciones para el cambio de las políticas de gestión pública. Como mínimo, los análisis se volverán sensibles a factores casuales, como la imagen de una función pública ineficiente, un amplio dominio de formulación de políticas de gestión pública y el potencial para que las agencias asesoras centrales sirvan como base institucional para la capacidad de emprendimiento en la formulación de políticas. Sobre esta base, la estimación de la factibilidad de los cambios en las políticas puede sustentarse en la investigación.

La presunción de que ejemplos de la NGP como el Reino Unido y Nueva Zelanda merecen emulación universal es a menudo la base de discusiones en los círculos profesionales y oficiales. Encuadrar la NGP como una tendencia es lo que alienta esta presunción; su aceptación estimula la formulación de políticas por imitación antes que la resolución de problemas.⁵ El análisis de las políticas de gestión pública,

⁵ Alex Matheson, jefe de la división Diseño Presupuestario y Gestión Pública (Public Management Service, PUMA), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en una comunicación personal.

por lo tanto, requiere una discusión sustantiva, además de una procesual.

Los trabajos seleccionados para el análisis en los capítulos 4 y 5 desarrollan argumentos sistemáticos acerca de la deseabilidad de políticas de gestión pública particulares. Algunos de los trabajos debatidos en esta parte del libro son altamente favorables a la nueva gestión pública; otros lo son mucho menos. La cuestión es por qué. El análisis de estos argumentos indica que esas valoraciones dependen de la particular teoría de las políticas de gestión pública que emplee el autor. Algunos autores están sumergidos en la nueva economía institucional; otros, en campos de la gestión, y otros más en teorías empíricas de los procesos gubernamentales. Los especialistas en administración pública, a diferencia de los economistas, aún tienen que desarrollar un marco conceptual común para analizar las políticas de gestión pública.

Como un camino por delante, este libro intenta proveer una modalidad de debate sobre las políticas que no descansa exclusivamente en la nueva economía institucional. A este fin, el capítulo 4, titulado “Cómo argumentar sobre la nueva gestión pública”, ofrece pautas para la argumentación acerca de las políticas de gestión pública. A modo ilustrativo, una pauta es distinguir las teorías sobre las políticas de gestión pública de las evaluaciones de la práctica. Otra pauta es presentar los argumentos en forma cuasiformal, de manera que los lectores puedan discernir fácilmente su estructura general. El uso de dichas herramientas puede beneficiar la comunicación entre los especialistas en administración pública, en particular.⁶ Una tercera pauta es tomar la semántica en serio. Desplegar herramientas de análisis conceptual es esencial para clarificar intuiciones y desacuerdos acumulados, como se demostrará en los capítulos 4 y 5. El caso para seguir estas pautas descansa tanto en conceptos fundamentales de la argumentación práctica como en la relativa ausencia de debate de las políticas relacionadas con la NGP.

En suma, aunque la idea de la NGP es promover la discusión entre especialistas internacionales en gestión pública, hasta el momento

⁶ La formalización de los argumentos explicativos es un sello de la profesión económica. La cuasiformalización de argumentos no explicativos sobre las políticas es, de igual manera, un recurso de la comunicación, adoptado para indicar en qué medida las inferencias prácticas están inmersas en justificaciones o presunciones (Majone, 1989; Walton, 1992; Dunn, 1994).

ni la investigación ni la argumentación doctrinaria y de políticas son completamente satisfactorias en esta materia. El capítulo final resume la propuesta de este libro para perfeccionar la investigación y el debate de las políticas de gestión pública: el aspecto de la NGP considerado aquí. Esta propuesta, como se reconocerá fácilmente, está profundamente arraigada en la tradición intelectual que Aaron Wildavsky adelantó desde el principio hasta el fin de su prolífica carrera académica.

II. ESTUDIOS DE CASO SOBRE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA

Este capítulo revisa la literatura de investigación empírica sobre la formulación de políticas de gestión pública en determinados países durante las décadas de los años ochenta y noventa. Los autores de la literatura reseñada son principalmente académicos de administración pública y de ciencias políticas especializados en gobierno ejecutivo. Los criterios para su inclusión en esta reseña son los siguientes.

Primero, la materia prima a tratar debe ser la formulación de políticas de gestión pública en gobiernos centrales o federales. Las políticas de gestión pública se definen aquí como la suma de las reglas institucionales que guían, compelen y motivan a la función pública en su conjunto. Las políticas de gestión pública pertenecen a categorías establecidas como planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación. Por lo tanto, los trabajos que se relacionan principalmente con el diseño y operación de programas (por ejemplo, Ferlie *et al.*, 1996) están excluidos del debate.

Segundo, los trabajos incluidos identifican y explican acontecimientos particulares en las políticas o los resultados de su implementación. Los trabajos cuya finalidad principal es describir políticas y ofrecer observaciones de éstas, pero no brindar explicaciones, están excluidos, como los de Metcalfe y Richards (1987), Boston *et al.* (1991, 1996), Pollitt (1993), Moe (1994), McSweeney (1994), Humphrey y Olson (1995), Schick (1996), Power (1997) y Clarke y Newman (1997). Este criterio también lleva a excluir estudios que explican hechos simplificados —antes que acontecimientos o resultados en las políticas—

acerca de la nueva gestión pública, como los de Meyer (1983), Dunleavy (1991) y Hood y Jackson (1994).

Como muchos de los trabajos que cumplen estos dos criterios se enfocan sobre los casos de uno o de dos países, el capítulo ha sido organizado por país. El examen comienza con Australia y continúa con el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Suecia y Alemania. La última sección considera perspectivas para el progreso de la investigación, en caso de que la literatura profundice las presentes líneas.

Al escribir esta reseña, he puesto el énfasis en el argumento explicativo de los trabajos; en el proceso, pude haber puesto palabras en boca de muchos colegas.

Pido licencia poética con el fin de demostrar que una literatura descriptiva y explicativa coherente sobre la formulación de políticas de gestión pública está comenzando a tomar forma. Esta demostración es esencial para señalar el tema más amplio de que la ciencia política tiene un valioso papel que jugar en la investigación sobre la nueva gestión pública.

AUSTRALIA

El libro de Michael Pusey (1991), *Economic Rationalism in Canberra*, examina la formulación de políticas económicas y la reforma de la gestión pública bajo el gobierno laborista de Australia de los años ochenta. Una controversia fundamental es que las políticas en el dominio tanto de la gestión económica como de la pública derivan de un mismo paradigma político, conocido como “racionalismo económico”. Utilizando información de encuestas, el libro proporciona evidencia empírica para el postulado de que los funcionarios superiores habían abrazado los principales dogmas del racionalismo económico. Se ha dado a estos compromisos compartidos un peso sustancial para explicar el contenido de las reformas de la gestión del sector público en Australia y la facilidad con que fueron implementadas.

Pusey describe los postulados del racionalismo económico de la siguiente manera. Primero, políticas nacionales dirigidas a mejorar el desempeño económico descenderían en cascada la jerarquía de las políticas, esto es, desde las políticas macroeconómicas hasta las políticas de mercado laboral y luego, más abajo, hasta las políticas de edu-

cación. Segundo, las políticas de gobierno encaminadas a mejorar el desempeño económico se traducirían en políticas conceptualmente similares 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 (Pusey, 1991: 152).

Pusey analiza con algún detalle la modernización, en 1987, de la maquinaria de gobierno, que considera como una divisoria de aguas. Entre otros cambios, la reestructuración redujo 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 Entrenamiento. La reestructuración eliminó también las juntas estatutarias independientes que habían participado en el diseño de las políticas educativas en los niveles secundario y universitario. De acuerdo con el análisis de Pusey, estos cambios reflejaron la fuerza creciente de los miembros del “ala derecha” del gobernante Partido Laborista al conformar su tercer gobierno consecutivo. Pusey subraya el hecho de que la reorganización puso a un miembro de la facción de centro-izquierda (el ministro de Educación) bajo la autoridad de un miembro de la facción racionalista económica (el ministro de Empleo, Educación y Entrenamiento). Juegos de poder aparte, Pusey interpreta la reorganización en términos de una extensión de las doctrinas del racionalismo económico a la estructura organizativa de la función pública en Australia.⁷

La misma reorganización también eliminó la Public Service Board (Junta de la Función Pública); 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. La eliminación de la inde-

⁷ El nuevo Departamento de Empleo, Educación y Entrenamiento se considera una encarnación institucional del postulado de que la relación entre los dominios de las políticas debería estar jerárquicamente concertada —con la educación bajo el dominio de las políticas del mercado laboral, y éstas, a su vez, bajo el dominio de las políticas macroeconómicas—. La eliminación de las juntas estatutarias de educación —en las que la profesión de la educación había estado bien representada— acentúa este punto.

pendiente Public Service Board amplió las prerrogativas gerenciales del gobierno. Pusey atribuye la centralización horizontal del control sobre la función pública y las relaciones de trabajo, igualmente, al racionalismo económico.

Pusey se ocupa particularmente de explicar cómo el racionalismo económico llegó a ser tan firmemente aceptado en Australia. Argumenta que los funcionarios superiores compartían la perspectiva política y las preferencias en cuanto a las políticas con los racionalistas económicos del gabinete. Pusey también argumenta que la composición homogénea de las agencias centrales —su personal fue elegido mayormente entre profesiones relacionadas con la economía o los negocios— permitió un fuerte sentido de misión en las agencias centrales, que a su vez permitió un grado mayor de hegemonía ideológica dentro del gobierno ejecutivo. En suma, argumenta que 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.⁸

Pusey recopiló información de entrevistas para explorar de qué modo las agencias centrales estuvieron en posición de jugar un papel tan clave en inyectar el racionalismo económico de un extremo a otro del gobierno. En esencia, los racionalistas económicos “capturaron” las burocracias de línea. Funcionarios con buenas credenciales racionalistas económicas fueron promovidos a posiciones clave dentro de las agencias de línea, desde las cuales estuvieron en condiciones de influir en las políticas de acción. Entrelazada a este argumento está la insinuación de que las agencias de línea se estaban adaptando racionalmente al advenimiento de la incertidumbre acerca del flujo de recursos en sus organizaciones.

Economic Rationalism in Canberra aspira a desarrollar “explicaciones totales” para acontecimientos selectos en el nivel de las políticas ba-

⁸ Finanzas no se subordinó organizativamente al Tesoro, que era responsable de las políticas económicas. El Departamento de Finanzas se definía a sí mismo no sólo como el guardián de los fondos públicos sino también como la maquinaria para traducir las políticas económicas a las decisiones del gasto público. Las dos organizaciones trabajaron en estrecha colaboración, así como sus ministros, miembros ambos de la facción racionalista económica del Partido Laborista.

sándose en una cantidad de marcos teóricos diferentes, incluyendo el análisis de la coherencia organizativa y las redes interorganizativas. El libro no pretende someter a prueba teorías de gobierno o formulación de políticas ni desarrollar un relato explicativo de la reforma de la gestión del sector público. Pero ofrece intuiciones en factores que parecen explicar por qué las preferencias de los racionalistas económicos en el gabinete con respecto a las políticas se impusieron tan eficazmente a lo largo de todo el *establishment* ejecutivo. Estos factores incluyen las configuraciones de la organización dentro de las agencias centrales (incluyendo el telón de fondo educacional, el sentido de misión y la integridad corporativa) y las presiones institucionales que sólo con gran peligro para ellas mismas las agencias subsidiarias habían podido ignorar. En este trabajo, Pusey cumple con un alto estándar para la consideración de las relaciones entre las ideas y las instituciones en el estudio de la formulación de las políticas de la gestión pública.

El libro de Colin Campbell y John Halligan, *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience* (1992), abarca algunos aspectos que el libro de Pusey ya había tomado en cuenta, pero difiere de él en cuatro puntos clave. Primero, Campbell y Halligan son más sistemáticos y expansivos en su selección de las reformas de la gestión pública, brindando considerable atención, por ejemplo, a las reformas de la gestión financiera, la gestión y diseño presupuestario de programas, y la ampliación del rango del sistema de clasificación de posición. Segundo, Campbell y Halligan desarrollan un relato explicativo coherente de este espectro más amplio de reformas. Tercero, su relato explicativo se erige sobre estudios previos del liderazgo ejecutivo y las instituciones en sistemas de gobierno similares. Cuarto, sus postulados sobre el impacto de las reformas de la gestión del sector público están basados en abundantes entrevistas con funcionarios superiores de los departamentos subsidiarios, así como de las agencias centrales. Por estas razones, su libro es un excelente ejemplo de un relato explicativo de la formulación de políticas de gestión pública.

Campbell y Halligan consideran 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. Los autores

sostienen el postulado de que Australia desarrolló, en los años ochenta, una gran capacidad para evaluar el programa fundamental y las decisiones del gasto en función de la dirección estratégica establecida por la coalición dominante en el gabinete. El análisis de los autores indica que los vínculos entre la estrategia general de las políticas y el planeamiento de gastos conformaron un patrón coherente de innovación en las políticas a través de la mayor parte de la “década difícil”. Campbell y Halligan también proporcionan razones para creer que las reformas de la gestión financiera mejoraron la eficiencia de las operaciones en gran escala, como la administración de rentas.

Campbell y Halligan prestan especial atención al ejercicio de autoridad y liderazgo del primer ministro Bob 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 otra. El hilo central de su argumento es que el logro de una estrategia coherente en cuanto a las políticas y, dentro de ésta, la innovación en las políticas de gestión pública, se debió a una “simbiosis” entre los altos ejecutivos políticos y los funcionarios superiores. Esta simbiosis es examinada desde dos ángulos. El primer análisis es en términos de acción intencional: otorga gran importancia a la manera en que los ministros clave construyeron y representaron sus papeles. La relación entre los ministros y los funcionarios se describe como “ajustada” en ciertos aspectos y “libre” en otros, de un modo que produjo autoridad política y debate interno de las políticas tanto como compromiso organizativo y continuidad. Tanto Campbell y Halligan como Pusey sostienen que los ministros y los funcionarios compartían el paradigma de las políticas del racionalismo económico y que tenían gran interés en ser respetados por gerenciar la economía de un modo evidentemente responsable. El segundo conjunto de factores que Campbell y Halligan describen como contribuciones a una simbiosis entre los ministros y los funcionarios son factores institucionales, como la composición de la alta administración pública australiana, el diseño organizativo del centro del gobierno y la competencia burocrática en determinadas agencias. El estudio de Campbell y Halligan, que aquí sólo se sintetiza brevemente, es una contribución sustancial a la investigación de estudios de caso sobre la nueva gestión pública.

New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra, de Spencer Zifcak (1994), incluye cuidadosos estudios de caso sobre 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. El autor reconstruye las tres iniciativas propuestas por un comité de investigación designado por el gobierno de Bob Hawke, a poco de haber asumido, y presidido por el empresario John Reid. En 1983 el comité de investigación apoyó firmemente el lema de “gestión para los resultados”. Específicamente, el informe recomendó que los funcionarios departamentales y ministros utilizaran procesos de planeamiento corporativo para acordar las metas, estrategias y prioridades. El informe también llamó a un amplio programa de mejoramiento de la gestión financiera de todo el espectro del servicio para que los funcionarios de cargos gerenciales estuvieran más al tanto de las implicaciones de sus decisiones sobre los recursos. Un equipo de trabajo, que incluyó a consultores del sector privado, solicitó luego las opiniones de los funcionarios superiores en Canberra acerca de cuáles mejoras de la gestión eran necesarias. Sobre la base de estas consultas, el equipo de trabajo recomendó que la planeación corporativa fuese introducida en todos los departamentos para lograr una adecuación más efectiva entre las exigencias de recursos de cada organismo y las metas del gobierno en cuanto a las políticas. El proceso de planeación corporativa —que parece ser una versión de manual de la planeación estratégica (Mintzberg, 1994)— fue conducido por los departamentos antes que por los ministros.

El Departamento de Finanzas ofreció su experiencia en la planeación corporativa y el diseño presupuestario de programas para estructurar en unos pocos años antes de anunciar públicamente el Financial Management Improvement Program (Programa de Mejoramiento de la Gestión Financiera), FMIP, en 1986. El estudio de 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. Los nuevos procedimientos de presupuesto dieron confianza a Finanzas de que la totalidad de los gastos de los departamentos se hallaba bajo un firme control, reduciendo sus preocupaciones a cómo gastaban los departamentos los fondos asignados a ellos. Finanzas introdujo también un extenso sistema de gastos de mantenimiento (incluyendo, por ejemplo, los costos de personal), bajo el cual los fondos no gastados podrían pasar a cuenta nueva. Los departamentos fueron

obligados entonces a reducir sus costos de mantenimiento un 1.25% por año. Correspondía a los departamentos decidir cómo producir este “dividendo de eficiencia”.

Lo que Zifcak presenta es, en efecto, una lista de elementos necesarios para descentralizar los sistemas presupuestarios de gobierno. Pero su análisis considera además de qué modo la gestión se capitalizó en el proceso. En particular, analiza cómo evolucionaron las relaciones entre Finanzas y diversos departamentos a lo largo del periodo de reformas. Si bien no discute el postulado de Campbell y Halligan de que las divisiones de suministro dentro de Finanzas estuvieron desigualmente comprometidas en cambiar sus rutinas, Zifcak concluye que el “Departamento de Finanzas se retiró considerablemente de la intervención detallada en los asuntos departamentales” (Zifcak, 1994: 118). Los capítulos de Zifcak sobre Australia conforman un excelente estudio del contenido y la política organizativa de la reforma de la gestión en el gobierno.⁹

El artículo de Anna Yeatman, “The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980s” (Yeatman, 1987), se concentra en el modo en que la cultura de la función pública australiana fue afectada por las reformas del sector público en los años ochenta. Yeatman utiliza la teoría sociológica para analizar los atributos y orígenes de este resultado, apoyándose en gran medida en la teoría de Alvin Gouldner del “surgimiento de una nueva clase” para establecer sus postulados descriptivos y causales. El método es explícitamente teórico antes que un intento de “explicación total” de la reforma de la gestión del sector público australiano.

De acuerdo con el análisis sociológico, los miembros de la *intelligentsia* técnica parecen más propensos a abrazar la cultura de la gestión que los mandarines. La explicación de Yeatman del cambio cultural en el sector público de Australia toma en cuenta factores estructurales y la acción voluntaria. Los factores estructurales incluyen la ausencia de un mandarinato amurallado, que dio lugar a que la *intelligentsia* técnica ocupara la cima de la función pública australiana. Pero su argumento principal es que el crecimiento del Estado de bienestar intervencionista en los tempranos años setenta proveyó los fundamentos para una nueva clase gerencial.

⁹ El libro incluye también un estudio de caso sobre los acontecimientos correspondientes en materia de las políticas en el Reino Unido.

De acuerdo con Yeatman, la cultura de la función pública australiana devino “gerencialista” durante los años ochenta cuando los candidatos formados en la universidad fueron seleccionados para posiciones de nivel medio y superior de acuerdo con el mérito (en oposición a la antigüedad, por ejemplo). Este tipo de empleados públicos se caracterizan por su compromiso con una concepción de la administración pública altamente racionalizada y orientada a las tareas, cuya descripción de oficio genérica es “mejoramiento de la gestión”. Las ideas cerradas acerca de los medios por los cuales han de cumplirse las metas caen bajo sospecha; nada conserva su carácter sagrado. Al mismo tiempo, dichos funcionarios de nivel gerencial son “teóricamente promiscuos” (Yeatman, 1987: 349). En contraste con los burócratas clásicos, los gerentes “tipo idea” no están comprometidos con obligaciones sustantivas de la función pública, tales como una administración de gobierno transparente y equitativa; tampoco están comprometidos con los fines sustantivos de las profesiones sobre las cuales el Estado de bienestar se ha apoyado para lograr sus metas sociales. Dichos gerentes utilizan sus conocimientos técnicos y responsabilidades en los procedimientos para idear medios perfeccionados y así alcanzar los fines especificados por las autoridades políticas y los altos funcionarios.

El artículo de Yeatman señala que también las jerarquías de los sindicatos están conformadas por individuos entrenados en la universidad. El mayor de los sindicatos estuvo liderado por un miembro de la nueva clase de la *intelligentsia* técnica: Bob Hawke. Como resultado, tanto los ejecutivos políticos como los rangos más altos de los funcionarios de Canberra fueron reclutados de la misma base social, contribuyendo a la simbiosis señalada tanto por Campbell y Halligan como por Pusey.

REINO UNIDO

The End of Whitehall: Death of a Paradigm?, 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. Campbell y Wilson 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, a cambio de rescatar la libra. De allí que, según Campbell y Wilson, la práctica de imponer “límites de caja” a los departamentos quedó perfectamente establecida por el tiempo en que los conservadores derrotaron a los laboristas y Thatcher se convirtió en primera ministra. “Wilson introdujo este sistema”, sostienen los autores. “Callaghan lo extendió y fortaleció. La señora Thatcher recibió gratuitamente el crédito por ello” (Campbell y Wilson, 1995: 21).

Los autores consideran altamente significativo el uso de los 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 huelgas en 1980. Campbell y Wilson (1995: 27) sostienen que “las agrias negociaciones de 1980 con los sindicatos de la función pública produjeron ajustes mucho más consistentes con los límites de caja de lo que podría pensarse”. La postura del gobierno en estas negociaciones parece haber resultado de considerable significación para controlar el crecimiento del gasto público.

Campbell y Wilson atribuyen la influencia aparentemente profunda de la señora Thatcher sobre la reforma de la gestión a su estilo de amplio liderazgo antes que a intervenciones particulares, como el establecimiento de la Efficiency Unit (Unidad de Eficiencia) dentro de la oficina de la primera ministra o la formación de cargos de alto nivel en la función pública. Como regla, la primera ministra “operó ampliamente sobre el supuesto de que las cuestiones de detalle caerían en la mira una vez que su gobierno se ganase una aceptación universal para su estrategia económica” (Campbell y Wilson, 1995: 26). La señora Thatcher, además, abordaba el liderazgo de una manera más en consonancia con el gerencialismo que sus predecesores inmediatos. “Puesto que los tres gobiernos anteriores habían puesto un énfasis considerable en una coordinación de consenso, enfocando los objetivos políticos en conjunto, la señora Thatcher impulsó que esos ministerios y departamentos formularan sus objetivos y concentraran sus esfuerzos en lograrlos” (Campbell y Wilson, 1995: 35). La señora Thatcher, además, hizo responsables a sus compañeros de gabinete de dejar una marca propia en sus departamentos. Esta postura, de acuerdo con Campbell y Wilson, emergía de una desaprobación del modelo de liderazgo de sus predecesores.

En no menor medida, la agenda de decisión y las intervenciones ministeriales de la propia señora Thatcher hicieron la diferencia. Los autores señalan que creó mecanismos destinados al mejoramiento de la gestión en el centro del gobierno. El consejero de eficiencia (*efficiency adviser*) fue ubicado dentro de la Oficina del Primer Ministro, y la Efficiency Unit y el equipo de Next Steps se establecieron en la Oficina del Gabinete. De este modo, 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. La gente que operaba estos mecanismos estaba estrechamente identificada con la primera ministra misma. De hecho, parecían haber tenido éxito en la creación de una “aguda conciencia del respaldo a la primera ministra para las diversas iniciativas gerenciales del gobierno” (Campbell y Wilson, 1995: 65). Al mismo tiempo, la señora Thatcher habilitó al Tesoro para convertirse en el principal foco de responsabilidad en el centro de la gestión gubernamental. Por ejemplo, cuando desmanteló el Departamento de la Función Pública, muchas de sus tareas fueron absorbidas por el Tesoro. Campbell y Wilson argumentan que la señora Thatcher utilizó el Tesoro en forma razonablemente efectiva para realizar el plan general de las políticas que ella sustentaba para el mejoramiento de la gestión pública.¹⁰

Campbell y Wilson también analizan la reforma de la gestión bajo el gobierno de John Major. Este periodo es notable por la multitud de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública que funcionan lado a lado y, podría sostenerse, con propósitos cruzados. Entre las iniciativas de este periodo estaban la Next Steps Initiative (establecida durante el mandato Thatcher), la Citizens Charter Initiative, Competing for Quality (por ejemplo, pruebas de mercado) y la Private Finance Initiative. Los autores intentan explicar por qué se inauguraron iniciativas tan diferentes, y por qué las presiones para coordinarlas parecen haber sido tan débiles.

La idea fundamental de la Citizens Charter Initiative fue obligar a los proveedores de prestaciones públicas a definir y publicar estándares de servicio, para medir el cumplimiento de sus prestaciones y para crear canales de tratamiento para las quejas de los ciudadanos.

¹⁰ Campbell y Wilson sostienen que “la simbiosis más intensa entre el gobierno y el mandarinato tuvo lugar en el Tesoro” (1995: 40).

Al poner énfasis en la calidad de los servicios antes que en la eficiencia, esta iniciativa estuvo basada sobre valores diferentes de aquellos estrechamente ligados con la predecesora de Major. De hecho, según Campbell y Wilson, la Citizens Charter fue concebida como un medio por el cual John Major podría diferenciarse del thatcherismo en la carrera por las elecciones generales de 1992. El concepto de la Citizens Charter se entrelazaba con un discurso que se apropiaba del “concepto continental del mercado social”. El mensaje que se pretendía transmitir era que Major combinaba neoliberalismo con sensibilidad por las necesidades del ciudadano medio. Después de las elecciones generales, la Citizens Charter pasó de ser un eslogan de campaña a convertirse en una iniciativa de gestión pública centralmente regentada, estrechamente identificada con el primer ministro.

Después de las elecciones de 1992, Major creó una cartera ministerial a partir de la serie de pequeñas unidades dentro de la Oficina del Gabinete que se ocupaban de la reforma de la gestión pública, a las que colocó bajo la esfera de la nueva Office for Public Service and Science (Oficina para los Servicios y las Ciencias Públicas), opss. William Waldegrave fue designado a cargo de la opss, siendo la primera vez que un ministro era individualmente responsable del manejo gubernamental de la reforma de la gestión del sector público. Un ambicioso thatcherista cuya reputación política había sido debilitada en el pasado por su desempeño como ministro de Salud, Waldegrave “aprovechó la oportunidad para encabezar la corriente de la reinvención de gobierno” (Campbell y Wilson, 1995: 72). Una iniciativa específica que surgió de la opss fueron las pruebas de mercado. De acuerdo con los autores, los departamentos fueron forzados a alzarse con negocios por 1 500 millones de libras que podrían haberse dado a licitación. Mientras tanto, el Tesoro y otros departamentos de gobierno continuaron implementando la Next Steps Initiative mediante el establecimiento de organismos, cada uno con sistemas de gestión de personal y financiera hechos a medida.

Las nuevas iniciativas emprendidas desde la opss fueron percibidas por los ejecutivos del organismo como completamente inconsistentes con el concepto de gestión de las agencias de Next Steps. Campbell y Wilson sostienen que la Citizens Charter, y especialmente las pruebas de mercado, terminaron por ser vistos como una reintroducción de la microgestión, esta vez desde la opss en lugar del Tesoro. Muchos de los entrevistados temían que las pruebas de mercado socavaran sus

esfuerzos para mejorar el desempeño a través de un mejor trabajo de equipo.

Campbell y Wilson identifican un aspecto clave en el cual los funcionarios se sentían desilusionados por la Next Steps Initiative. Desde la perspectiva de los funcionarios, los organismos habían sido creados de manera que las operaciones de gobierno pudieran llevarse a cabo en 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 Next Steps, sino si el organismo debería ser privatizado. 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.

Hay diversos ribetes de la explicación de Campbell y Wilson de por qué la reforma de la gestión bajo el gobierno de John Major pareció falta de consistencia y continuidad. Primero, la reforma de la gestión se politizó más, particularmente después de que la opss se estableciera como una cartera ministerial. Thatcher había ejercido una influencia inusual sobre la gestión pública, pero en gran medida lo había hecho creando una “simbiosis entre los miembros de la administración de Whitehall y el gobierno” (Campbell y Wilson, 1995: 79). Segundo, la capacidad para emprender políticas en el dominio de la reforma de la gestión no estaba constreñida por una doctrina o discurso político de la gestión pública. Tercero, los autores consideran que John Major fue el líder pasivo de una administración seriamente fragmentada, un patrón de liderazgo ejecutivo que inhibe la coordinación de las políticas.

El artículo de Andrew Gray y Bill Jenkins, “The management of change in Whitehall: The experience of the FMI” (1991), se concentra en la Financial Management Initiative (Iniciativa de Gestión Financiera), FMI, inaugurada en 1983. La FMI fue presentada como un paso más allá del ejercicio temprano de los escrutinios Rayner hacia una mejora de la gestión de la función pública llevado a cabo bajo los auspicios de la Unidad de Eficiencia. 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. 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 de línea. Gray y Jenkins hacen remontar la doctrina de la gestión responsable hasta el Informe Fulton, emitido 12 años antes.

De acuerdo con Gray y Jenkins, la FMI no fue la aproximación más completa a la gestión de la función pública entonces en discusión. Los autores sostienen que una iniciativa más extensa que englobaba los recursos humanos así como la gestión financiera fue defendida por consultores externos de gestión que, junto con la Efficiency Unit generalmente se consideraba que habían gozado de la confianza del primer ministro. Pero Gray y Jenkins perciben la influencia del Tesoro en la decisión de centrar el programa de reforma en torno a los sistemas de responsabilidad gerencial y los procesos de ejecución presupuestaria.

Un pequeño número de funcionarios fue nombrado para defender los principios de la FMI y para guiar los esfuerzos de los departamentos por recoger la iniciativa. Desde el punto de vista de la organización, este grupo se hallaba bajo la Unidad de Gestión Financiera, conjuntamente administrada por el Tesoro y el Departamento de la Función Pública. La FMI funcionó como una invitación a explorar nuevos terrenos en una cantidad de frentes, sin definir ningún resultado en particular. Los departamentos fueron convocados a realinear las responsabilidades organizativas, traspasar responsabilidad por la ejecución presupuestaria, consolidar los sistemas de contabilidad de costos y concebir medidas de desempeño operativo.

Gray y Jenkins sugieren que la FMI indujo al cambio introduciendo una cuña dentro de los departamentos, a través de la cual algunas unidades podrían marchar en busca de presupuestos más amplios o conveniencia gerencial. Proponen la hipótesis de que las unidades cuyos rendimientos pudieran calcularse estarían más inclinadas a sumarse al partido de la FMI, porque en términos relativos podrían fortalecerse más fácilmente en el proceso presupuestario. Gray y Jenkins (1991: 50) sostienen que “los sistemas de la FMI tendían a ser desarrollados con relativa coherencia en áreas de actividad ejecutiva (vale decir, operativa)”.

Pero muchos de aquellos que inicialmente se unieron al partido de la FMI lo abandonaron con los años. Los autores dicen que los

orígenes de la desilusión incluían oportunidades perdidas de utilizar la FMI como un vehículo de mejoramiento general de la gestión; una larga dilación en el incremento del personal y otras categorías de gasto operativo en un régimen de gastos de mantenimiento unificado; la prioridad que el Tesoro otorgaba a los objetivos de eficiencia; un déficit de pericia dentro de la función pública, específicamente de los contadores, y el frecuente descuido de la filosofía de la FMI por parte de los ministros.

El libro de Spencer Zifcak, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra* (1994), incluye un estudio sobre la FMI. La tesis de Zifcak es que la FMI fue una estrategia empleada por los funcionarios centrales para echar mano de alguna iniciativa frente a los “ataques” iniciales del gobierno de Thatcher sobre la función pública; estas tempranas incursiones buscaban reducir las categorías del personal de la función pública, imponer límites de caja al gasto departamental y bajar los sueldos de la función pública. En aquel momento, la principal iniciativa de reforma de gestión —los escrutinios Rayner— fue lanzada desde la Efficiency Unit, bajo la égida de un ejecutivo de negocios que había servido en el Ministerio de Defensa. Con la FMI, el Tesoro y otros funcionarios buscaban integrar esta dirección de las políticas con conceptos gerenciales como la medición de desempeño, la concientización de gastos y el compromiso ministerial en la gestión.

La explicación de Zifcak indica que la autoridad gerencial dentro de los departamentos era escasa como para ser delegada hacia abajo. Argumenta que un prerrequisito para semejante delegación es un sistema de gastos de mantenimiento que permita a los responsables de la gestión operativa alterar las proporciones de personal y otros insumos. Tal sistema no fue establecido hasta abril de 1986, aparentemente porque el gobierno se preocupaba por ralear las categorías de los funcionarios públicos y por mantener los gastos bajo control. Mientras tanto, los encargados de la gestión financiera y operativa estaban enfrentados.

Hasta que los máximos funcionarios financieros (*principal finance officers*) se convencieron de que existían sistemas de control financiero efectivos a disposición de los encargados de la gestión operativa y estuvieron seguros de que esos sistemas podrían utilizarse efectivamente, su tendencia natural fue advertir contra la atribución de responsabilidad financiera. Al mismo tiempo, los encargados de la gestión operativa argumentaban que a menos que se les otorgara

responsabilidad no podrían ni obtener experiencia ni demostrar su competencia. Este desacuerdo particular nunca se resolvió por completo y malogró muchos intentos de conseguir incluso un grado modesto de delegación intradepartamental (Zifcak, 1994: 56).

Para cuando se introdujo un sistema de gastos de mantenimiento, en 1986, el interés y el entusiasmo habían decaído, y la FMI, como estrategia para lograr el cambio, era un recurso agotado.

ESTADOS UNIDOS

El ensayo de Donald Kettl sobre la campaña *Reinventing Government* (Reinventando el Gobierno) de la administración Clinton, *Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers* (1995), es una ingeniosa mezcla de análisis político y comentario sobre una reforma en progreso. Kettl sostiene que la *National Performance Review* (Revisión de Desempeño Nacional), *NPR*, está destinada a convertirse en un hito en la reforma de la gestión del sector público en el gobierno federal de Estados Unidos. En términos políticos, la *NPR* demuestra que la reforma de la gestión pública es un asunto que puede mantenerse entre las prioridades de la agenda presidencial durante al menos un mandato completo. En términos sustantivos, la *NPR* demuestra que el liderazgo ejecutivo desde la Casa Blanca puede tener un impacto en la gestión de los departamentos federales y en actividades o programas específicos. En ambos aspectos, la *NPR* parece haber roto el molde de la reforma de la gestión pública en el gobierno federal.

Kettl se dispone a explicar por qué la gestión del sector público ingresó inicialmente en la agenda presidencial en 1993. La razón más inmediata fue la firmeza electoral de H. Ross Perot, que obtuvo el 19% del voto popular en las elecciones presidenciales de 1992. Se consideraba a Perot como el último beneficiario de lo que Kettl llama el “movimiento de reducción” de la política estadounidense, manifestado por primera vez en la rebelión del impuesto a la propiedad, en 1970. Como la reducción del déficit había estado entre los temas clave de la retórica política de Perot, la Casa Blanca de Clinton concluyó que sería políticamente peligroso desatender el movimiento de reducción. Políticamente, la *NPR* fue concebida para acaparar el voto a Perot en las elecciones presidenciales de 1996.

La administración Clinton capitalizó el apoyo popular a la reducción vinculando la 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” de la NPR, jugada en las relaciones entre la presidencia y el Congreso. La administración se abocó a lograr por su cuenta reducciones de personal y ahorro de gastos.

Doctrinariamente, la NPR recogió muchos de los “principios” de la gestión pública efectiva defendidos por David Osborne y Ted Gaebler en *Reinventing Government*, un libro que se convirtió en *best-seller* durante la campaña presidencial de 1992.

Las fuentes de estos principios incluían doctrinas de gestión de calidad total, reingeniería y cultura organizativa. El otorgamiento de facultades al empleado y el servicio al consumidor emergieron como temas vitales, compartiendo incómodamente el asiento con el tema de la reducción. En lo sustancial, la NPR abarcaba cambios en el sistema federal de contratación, el traspaso de responsabilidad a ciertas áreas de la gestión de personal (por ejemplo, reclutamiento), la implementación del Government Performance and Result Act de 1993, la reorganización de la Office of Management and Budget (Oficina de Gestión y Presupuesto), OMB, un programa para establecer estándares de servicio y una extensa batería de medidas estrechamente vinculadas con los departamentos y organismos específicos. El modelo completo de actividades e ideas tendía a sustentar el postulado de la administración de que los objetivos de la NPR estaban diseñados para el “mejor trabajo” así como para el “menor costo” del gobierno federal.

Kettl identifica tres razones por las cuales la reforma del sector público permaneció entre las prioridades de la agenda de Clinton durante todo 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 un líder en esa

área. Con todo esto, “pronto el NPR se convirtió en parte de los fundamentos para la campaña de reelección del presidente en 1996” (Kettl, 1995: 11).

Kettl señala que los primeros intentos de reforma de la gestión pública en Estados Unidos no consiguieron llegar tan lejos como el NPR. La reorganización del área ejecutiva del gobierno propuesta por el presidente Roosevelt en 1938 fue vetada por un Congreso que vio en la medida un desfavorable traslado de poder al presidente. Pero como señala Kettl, el NPR fue visto como una maniobra de reducción, no como un plan para alterar la relación de poder entre el presidente y el Congreso. Ni siquiera el tema de “mejor trabajo” levantó las sospechas parlamentarias de un abuso del Ejecutivo. El NPR se proponía facultar al personal designado políticamente en las agencias subsidiarias. Con dos excepciones de corta vida, el NPR evitó cuidadosamente cualquier sugerencia de reorganizaciones mayores de los departamentos y organismos federales. En el pasado, tales propuestas de reorganización se habían encontrado con la oposición parlamentaria porque amenazaban con redefinir las jurisdicciones de la Casa Blanca y de la comisión del Senado.

Kettl identifica además una cantidad de modos en que el éxito político del NPR se debió a mucho más que la atracción popular por la reducción del gobierno federal. Primero, la administración no creó una nueva burocracia para hacer funcionar el NPR. El esfuerzo por “reinventar el gobierno” se organizó como un proyecto en la oficina del vicepresidente, cuyo personal eran principalmente funcionarios de carrera en préstamo de sus organismos de origen. Segundo, la administración fue muy hábil en su manejo de los medios para definir la cuestión de la reforma de la gestión pública. Un ejemplo citado a menudo es una aparición nocturna del vicepresidente Al Gore en un *talk show* de televisión, donde utilizó un martillo para romper un cenicero en un intento por criticar las prácticas de contratación federal. Tercero, la administración frenó la oposición a la reducción por parte de los líderes sindicales que representaban a los empleados federales organizados. El hecho de que los sindicatos apoyaran el NPR se atribuye principalmente a la voluntad de la administración de hacer cambios estructurales e informales en las relaciones de gestión del trabajo dentro del gobierno federal. Se estableció el National Partnership Council (Consejo Nacional de Asociaciones), compuesto por los más altos líderes sindicales y miembros selectos del gabinete,

una de cuyas tareas fue asistir a la administración para proponer nueva legislación concerniente a las relaciones de gestión laboral. Kettl apunta que pudo haber habido una lógica política así como gerencial para la detección de más del 50% de superfluidad entre los rangos gerenciales intermedios, cuando los sindicatos propendían a representar a trabajadores que no pertenecían al nivel de supervisión. Cuarto, la administración se ganó el apoyo de los cargos políticos y de los funcionarios de carrera para el NPR vendiéndolo como un medio para mejorar la gestión.

No obstante, desde la perspectiva de la administración Clinton, el NPR no fue, de hecho, un éxito político absoluto. En palabras de Kettl, “el Congreso se mostró ansioso por apoyar las propuestas de ahorro en general, pero a menudo se resistía a tomar las decisiones concretas necesarias para llevarlas a cabo”. Varias de las propuestas de reducción de presupuesto, como el cierre de la escuela del internado médico militar, fueron simplemente rechazadas por los poderes correspondientes en el Congreso. El área legislativa incluso bloqueó planes para recortar los niveles de provisión de personal en las actividades coercitivas del Departamento del Tesoro. Y el proceso legislativo asociado con la reforma de la gestión pública estuvo cargado de conflictos.

Kettl atribuye al NPR haber acelerado las mejoras de la gestión en el gobierno federal, especialmente allí donde el gabinete y los funcionarios de carrera “tomaron las riendas”: consumaron acuerdos políticos con los jefes legislativos; cabildearon por la eliminación de las liquidaciones de la OMB; trabajaron para cambiar la cultura de la burocracia, y apoyaron las propuestas de las jerarquías inferiores. Hasta cierto punto, el movimiento de reinención logró concretar resultados legislativos, especialmente en términos de la modernización del proceso de contratación.

Aun así, el principal argumento de Kettl es que el proceso de reinención 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.

CANADÁ

El trabajo más importante sobre reforma de la gestión pública en Canadá es el libro de Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (1995). 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 rendición de cuentas por su desempeño y resultados, los recortes de gastos no fueron acompañados por estrategias creativas para mejorar la eficiencia y la descentralización administrativa se detuvo en el nivel departamental. Canadá, argumentó en su momento, se quedó considerablemente atrás de sus compañeros en los sistemas Westminster.

El caso canadiense de reforma de la gestión pública en los años ochenta, de todas maneras, no escasea en acontecimientos en torno a las políticas de acción.

En 1986 el gobierno de Brian Mulroney respaldó formalmente un programa conocido como Increased Ministerial Authority and Accountability (Autoridad y Responsabilidad Ministerial Acrecentada), 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 resultados (Aucoin, 1995: 129). En 1989 el primer ministro dio su apoyo a una “evaluación y renovación interna fundamental” de la gestión pública, llamada Public Service 2000 (Función Pública 2000). Por la misma época, la principal agencia central —la Treasury Board Secretariat (Secretaría de la Junta del Tesoro)— aprobó cinco Special Operating Agencies (Organismos Operativos Especiales), SOA, cuyas estructuras y procedimientos habrían de reorganizarse de acuerdo con sus orientaciones.

Aucoin sostiene que estas iniciativas en cuanto a las políticas hicieron poca mella en la práctica de la gestión pública en el gobierno federal. Incluso después de cuatro años, la IMAA fue implementada en no más de un tercio de departamentos gubernamentales. El concepto de los 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 a gran escala del gobierno federal de Canadá.

Aucoin atribuye el fracaso para 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 gestión pública. Esta explicación comprende dos líneas principales. Primero, el estilo de liderazgo de Mulroney implicaba continuamente tratos de mediación con variados intereses geográficos y otros. Puesto que el primer ministro se comprometía ocasionalmente con las cuestiones relativas a la gestión pública, la atención que les prestaba no era nunca sostenida.¹¹ En palabras de Aucoin (1995: 15), “la reforma de la gestión era esencialmente una preocupación burocrática interna que podía ser tolerada siempre y cuando no desvirtuara [la] agenda política”. Segundo, los miembros del gabinete no eran receptivos a las incipientes doctrinas de nueva gestión pública. En particular, no tenían en mucha estima la opinión de que la eficiencia y la efectividad acrecentadas requieren una amplia descentralización administrativa. El gobierno continuó sosteniendo la opinión de que los niveles de eficiencia podían lograrse cortando los ítems por encima de la línea y emprendiendo revisiones a nivel ministerial de todos los programas de gobierno.

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 otorgaba a los departamentos la autoridad para mover fondos entre cuentas de gastos de mantenimiento, y en los niveles del personal se retiraron los controles. Aucoin sugiere que estos cambios fueron promovidos en lo fundamental por funcionarios de carrera de la función pública, cuyos líderes eran receptivos a las advertencias de que la centralización administrativa había perjudicado el desempeño de los departamentos gubernamentales. La producción de servicios mejorada se consiguió a través de una amplia variedad de operaciones en Canadá y, como lo señala Aucoin, sin la ayuda de políticas gubernamentales generales para establecer estándares de servicio y mediciones de desempeño. En cambio, la fuerza impulsora fue la actitud de los gerentes operati-

¹¹ Éste es un punto señalado también por Savoie (1994) en su discusión de la reforma de la gestión del sector público en Canadá.

vos y del personal. Se dio a estas actitudes alguna validación cultural dentro de la función pública canadiense, especialmente a través de la iniciativa Public Service 2000, que explícitamente propugnaba la opinión de que el gobierno debería buscar satisfacer a los ciudadanos en tanto consumidores (Aucoin, 1995: 199).

La provisión de servicios comunes fue reorganizada de acuerdo con sus orientaciones, en tanto se dio a los departamentos una considerable libertad para elegir proveedores.¹² Estos cambios reflejaron la influencia de la ideas de *marketing* dentro de la función pública federal. Por otra parte, un progreso extremadamente limitado se llevó a cabo en la administración de personal dentro de la función pública de Canadá. Aunque en las reformas legislativas se erigió un concepto de prerrogativas gerenciales reforzadas, Aucoin sostiene que las objeciones sindicales volvieron cautelosos a los funcionarios gerenciales en el ejercicio de sus prerrogativas más amplias.¹³

A comienzos de los años noventa la fragmentación del sector ejecutivo del gobierno de Canadá llegó a ser considerada un problema (Aucoin, 1995: 199). En un intento de representar un espectro de intereses geográficos y sectoriales en el Ejecutivo, el gabinete tenía casi 40 miembros. Pero en esos años se consideraba que semejante representación socavaba la capacidad del gobierno para llevar adelante una agenda de política 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 modernizada fue adoptada por el gobierno liberal de Jean Chrétien, que accedió al poder más tarde ese mismo año. 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. Como lo observa Aucoin (1995: 113):

La cartera consolidada y las estructuras departamentales, especialmente al combinarse con el nuevo sistema de gestión de gastos del gobierno liberal,

¹² Aucoin cita a Roberts (1996) con respecto a los problemas que estas políticas tuvieron para su implementación.

¹³ Uno se pregunta si el uso gubernamental de las políticas de personal público como un medio para comprometerse en una gestión de segmentación no es también una razón adicional.

bien pueden proveer un marco de decisión y de organización dentro del cual la desregulación acrecentada de los controles del organismo central y la delegación intensificada de autoridad son más probables.

SUECIA

No hay en inglés ningún artículo extenso sobre la reforma de la gestión del sector público en Suecia. Sin embargo, dos artículos generales, uno de Rune Premfors (1991) y otro de Jon Pierre (1993), y un capítulo de un libro por Stuart Wilks (1996), ofrecen una visión significativa y valiosa del caso. Estas tres obras se considerarán juntas en la presente sección.

Premfors sostiene que un extenso y abarcado periodo de la reforma de la gestión del sector público comenzó con el regreso al poder de los socialdemócratas a fines de 1982, luego de seis años en la oposición. Según Premfors, la anterior coalición de tres partidos llevó adelante la reforma en forma *ad hoc*. Los socialdemócratas, por otra parte, comenzaron por establecer un ministerio para la administración pública, el Departamento Civil, dirigido inicialmente por un conocido impulsor de la descentralización en el sector público, Bo Holmberg. Premfors describe al ministro y a los funcionarios como alguien que disfruta de considerable libertad al formular el abordaje gubernamental de la gestión del sector público y al proponer medidas en cuanto a las políticas de acción.

De acuerdo con el análisis de Pierre, la pregunta clave acerca de la cual giraba la reforma del sector público sueco era cómo apuntalar la legitimidad de un sistema de políticas y finanzas públicas que producía servicios públicos adecuados, pero al costo de impuestos muy elevados. En 1976 aparecieron las primeras rupturas en la legitimidad reconocida del sistema, cuando los socialdemócratas perdieron poder por primera vez en 40 años frente a una oposición no socialista que buscaba molestar al gobierno de la SAP (Social Democracia) asociando el papeleo con la noción general de Estado de bienestar y las políticas redistributivas. Esta estrategia retórica funcionó, creando una salida para la frustración de los ciudadanos ante el papeleo burocrático.

De nuevo en el poder a comienzos de los años ochenta, los socialdemócratas se comprometieron públicamente a impedir que el

sector público se expandiera al mismo ritmo que la economía (Premfors, 1991: 86). Un abordaje de la reforma de la función pública, arraigado en críticas al modelo sueco emanadas de la izquierda socialdemócrata, fue llevado adelante por el Departamento Civil, que era una agencia central. El impulso principal de la propuesta era reorganizar el modelo sueco para permitir una mayor descentralización y participación ciudadana en la producción de servicios de la función pública. En el idioma de los ochenta, la meta era poner en práctica un modelo de relación de Estado-ciudadano “orientado al cliente”. Premfors agrega que los socialdemócratas percibieron que la descentralización era adecuada para fortalecer el control político y reavivar la vida del partido (Premfors, 1991: 92).

Las opiniones sobre cómo tratar con los problemas de legitimidad del modelo sueco del sector público estaban divididas dentro del gobierno. Recomponer una coalición de apoyo suficiente para llevar a cabo cualquier propuesta de políticas concretas siempre ha sido una tarea difícil.¹⁴ Además, la historia de la administración pública en Suecia no proporcionaba un papel predeterminado al Departamento Civil. Tradicionalmente, el gobierno sueco ha limitado su compromiso con las organizaciones proveedoras de servicios públicos. Esta convención fue reforzada por una provisión constitucional centenaria que establecía que los organismos ejecutivos de la administración del Estado eran autónomos con respecto a los ministerios a los que estaban ligados. Cualquier intento de influir a través de las políticas sobre las decisiones administrativas va a contrapelo de las relaciones institucionales en la administración pública sueca.

El Departamento Civil enfrentó estas coerciones de dos maneras. La primera fue en el uso de la retórica. Bajo el liderazgo de Bo Holmberg, el Departamento Civil fue notable por su promoción de una cultura de “empresa” y de “servicio” en el contexto de un programa general de “renovación” del sector público. Segundo, esta agencia central se concentró en redactar la legislación propuesta para que los organismos tuvieran un mandato estatutario para aplicar. Holmberg logró llevar al Parlamento un proyecto de ley que creaba un procedimiento para los programas de desregulación nacional asistidos por el gobierno local. Bajo el proyecto de ley, conocido como el “Expe-

¹⁴ Las tensiones entre facciones dentro del gobierno llevaron al alejamiento de Holmberg en 1990.

rimento Comuna Libre”, unos pocos municipios y condados tenían derecho a proponerse para la exención de leyes o regulaciones nacionales seleccionadas por un periodo limitado de tiempo, y el Departamento Civil representaría al Estado en el proceso de implementar la legislación. Pierre considera que el Experimento Comuna Libre tuvo un relativo éxito al desregular los gobiernos locales, contribuyendo a una descentralización en gran escala. En la implementación de programas nacionales los municipios y condados tuvieron mayores responsabilidades y libertad de operación a principios de los años noventa de las que tuvieron en los tempranos ochenta.

En Suecia los procedimientos de planeación y diseño presupuestario fueron revisados sobre un periodo de diez años, estableciendo un tipo de proceso de gestión corporativa. Los ministerios comenzaron a entregar “directivas de planeación” a los organismos ejecutivos bajo su jurisdicción, los cuales contrajeron la obligación de presentar al gobierno objetivos detallados junto con el acatamiento de sus presupuestos. Wilks (1996: 26) sostiene que “el establecimiento de metas y objetivos tiene lugar como parte integrante del proceso presupuestario y a través del diálogo entre el gobierno, los ministerios y las agencias”. Esto implica que el gobierno estuvo haciendo un uso no convencional del proceso presupuestario para dirigir los organismos ejecutivos. Wilks atribuye al nuevo sistema de presupuesto el incremento significativo de la capacidad e importancia de la información de costo. Pero respalda el postulado de que “los objetivos son a menudo demasiado vagos, los métodos de evaluación mal desarrollados, y la conveniencia de la gestión por objetivos es a menudo cuestionable para la cultura política sueca”.

Luego del rechazo de las políticas económicas generales de salario solidarias en los años setenta y ochenta, el sistema de pagos en el sector público sueco también parece haber sido alterado fundamentalmente. Durante gran parte de los ochenta, el sistema centralizado de determinación de salarios fue gradualmente erosionado, y en 1991 fue remplazado por un sistema más flexible e individualizado. Wilks (1996: 34) establece que “este nuevo sistema está en pleno funcionamiento en el presente y el grado en que la negociación del salario ha sido descentralizada no debería subestimarse”.

Los socialdemócratas enfrentaron muchas dificultades serias al atacar la debilitada legitimidad del “modelo sueco” y al trazar el mapa del curso a seguir. Pero la literatura revisada sugiere que las políticas

dirigidas a reformar la gestión del sector público tuvieron éxito para sortear los desafíos de la oposición así como para superar toda oleada vigorosa de privatización.

ALEMANIA

Como ocurre con Suecia, relativamente poco es lo que se ha escrito en inglés sobre la reforma de la gestión del sector público en Alemania. Existe una considerable literatura en inglés sobre el desarrollo del Estado alemán en general. Pero —al contrario de Suecia— ha habido una relativa ausencia de acciones políticas en la reforma de la gestión del sector público alemán para ser explicadas. Según Arthur Benz y Klaus Goetz (1996: 6), “la continuidad y la estabilidad han sido las marcas de pureza del desarrollo del sector público en los años ochenta”. La misma caracterización más o menos se aplica a la primera mitad de los noventa. La principal tarea al analizar el caso alemán es, por lo tanto, explicar la continuidad y la estabilidad.

Benz y Goetz sostienen que las propuestas para alterar el arreglo institucional formal en el sector público alemán son fáciles de vetar. “El cambio institucional tiende a plantear la necesidad de llevar a cabo procedimientos formales, un proceso que alienta la participación y la confrontación abierta de intereses conflictivos y que, por lo tanto, obra contra una rápida y unívoca reorganización institucional” (1996: 16). Esta observación se aplica al sistema federal como un todo, así como al nivel departamental dentro del gobierno federal. Una segunda explicación para la continuidad y la estabilidad institucional en Alemania es la débil presión para el cambio. Benz y Goetz sugieren que una razón clave para la falta de demanda de cambio es que la base normativa de la actividad del Estado ha permanecido estable. Específicamente, el amplio apoyo al Estado de bienestar ha sido constante. Los autores acentúan también el hecho de que muchas actividades respaldadas por el Estado son llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales y privadas, un patrón que se ha vuelto más pronunciado a lo largo de las décadas de los años ochenta y noventa. Benz y Goetz sostienen que este patrón explica por qué hay un apoyo generalizado al estilo existente de relaciones Estado-sociedad y una resistencia a una reorientación mayor hacia las ideologías de mercado.

La principal característica de esta línea de argumentos es que las nuevas ideas han sido implementadas de una manera pragmática (Benz y Goetz, 1996: 20). Esto significa explotar las oportunidades para modificar procedimientos y modalidades informales de trabajo dejando intactos al mismo tiempo los arreglos institucionales formales. Las nuevas ideas se han referido en general a las políticas y los programas antes que a la gestión. El punto más importante es que los cambios en la gestión pública ocurren en Alemania desarrollando e implementando las políticas programáticas.

Hans Ulrich Derlien, en "Patterns of Postwar Administrative Development in Germany" (1996), refuerza la impresión de que los asuntos que rodean a la gestión pública suelen ser abordados en el contexto de la reorganización de las políticas públicas específicas. Según el análisis de Derlien, la gestión pública rara vez emerge como un asunto por derecho propio, porque al sector público alemán le falta un foco para promover el cambio administrativo, lo cual se debe, en parte, a que "un acabado ministerio de la función pública o comisiones de personal interdepartamental son extraños al sistema alemán" (Derlien, 1996: 33).

Aunque Benz y Goetz mencionan que una reorganización parcial tuvo lugar en todas las dependencias del nivel municipal en Alemania, Derlien ofrece una exposición más elaborada:

El imperativo de contener los gastos públicos [...] fue una característica permanente del periodo que va desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta, reforzada por la retórica política de la época, y se ha vuelto incluso más visible como consecuencia de la pesada carga financiera que ha acarreado la unificación. En particular, los gobiernos locales han parecido ser más innovadores al responder a la escasez, debido a la vulnerabilidad de sus bases de ingresos y de la siempre creciente carga financiera impuesta por las reducciones federales. Por ello, no es raro que los gobiernos locales hayan sido los primeros en sumarse a la corriente de la nueva gestión, poniendo énfasis en la función de servicio de los gobiernos locales en el discurso y reforzando el costo responsable y el concepto de control en la práctica (Derlien, 1996: 40-41).

Algunos escritos inéditos recientes sobre la gestión pública en Alemania también llaman la atención sobre las cambiantes doctrinas y prácticas en el nivel municipal (Löffler, 1996). El paquete doctrina-

rio más prominente es el New Steering Model (Nuevo Modelo de Conducción). Las ideas están ejemplificadas por la organización y la gestión de la ciudad holandesa de Tilburgo, que ha servido como una instancia de “práctica óptima”. Según Helmut Klages y Elke Löffler:

El nuevo modelo de conducción fue vendido extensamente por la Asociación Municipal para la Racionalización Administrativa entre los miembros de su gobierno local. Mientras tanto, el nuevo modelo de conducción ha avanzado sobre el casi exclusivo modelo de modernización interna de los gobiernos locales alemanes. En 1996, la mitad de los municipios con más de cinco mil habitantes estaban tratando de poner en práctica algún elemento del nuevo modelo de conducción (Klages y Löffler, 1996: 5).

La imagen que podemos deducir de esta explicación es que la reforma de la gestión pública en Alemania es un proceso de abajo hacia arriba. Por cierto, la presión para la reforma se siente más en el nivel municipal, y una suerte de “movimiento” de cambio de la gestión pública municipal está en marcha.¹⁵ No obstante, Klages y Löffler (1996: 1) advierten que “todavía no hay suficientes indicadores de si el proceso de modernización se trasladará eventualmente hacia arriba”.

DEL CASO INDIVIDUAL A LA INVESTIGACIÓN COMPARATIVA

¿Hay una empresa de investigación comparativa escondida dentro de lo que manifiestamente es un estilo ideográfico de investigación? Y, si es así, ¿podría esa empresa de investigación comparativa latente acometerse en forma sistemática?

A mi juicio, la respuesta a la primera pregunta es sí; a la segunda, no —al menos en este punto del desarrollo de la literatura de investigación.

Yo creo, aun a riesgo de caer en una generalización excesiva, que los estudios de caso narrativos se ocupan de cuántos cambios han ocurrido en la estructura y operación del gobierno ejecutivo entre el final de la década de los años setenta y el momento de su escritura.

¹⁵ Esta proposición no tiene específicamente en consideración la reforma de los Länder en la antigua República Federal de Alemania.

Esta cuestión la tienen claramente en cuenta, por ejemplo, Campbell y Wilson (1995) en su estudio sobre el Reino Unido, *The End of Whitehall*. De manera similar, Zifcak determinó que algún cambio más ocurrió en las prácticas de gestión financiera en Australia en comparación con Gran Bretaña. Derlien, al escribir sobre Alemania, concluye que el cambio en el nivel federal fue modesto durante los ochenta y noventa, aunque no es desdeñable el que se produjo en un periodo de tiempo más largo. Como queda ilustrado por estos trabajos, el cambio organizativo sistémico es el resultado de casos de intereses comunes: un asunto de investigación fundamental es por qué tantos cambios, o tan pocos.

Concentrarse en el cambio organizativo sistémico es natural para los especialistas que se identifican con el campo de la administración pública. Primero, la administración pública considera las estructuras y los procesos organizativos como portadores de importantes consecuencias para el desempeño de la función ejecutiva de gobierno (Lynn, 1996). Por lo tanto, los eventos que cambian las estructuras y los procesos organizativos a través del gobierno ejecutivo concitan su atención. Segundo, los cambios organizativos sistémicos en el gobierno ejecutivo son habitualmente objeto de debate sobre las políticas. El tono de la discusión sobre la nueva gestión pública sugiere que el cambio organizativo sistémico en el gobierno ejecutivo es deseable. Dedicarse al tema del cambio organizativo sistémico es completamente apropiado para los especialistas en administración pública.¹⁶

Si el cambio organizativo sistémico en el gobierno ejecutivo es un caso de resultado estándar, entonces tal vez el campo está equilibrado para convertirse en un área madura de investigación comparativa de las políticas públicas. Detrás de esta conjetura está la observación de Przeworski (1987) de que los campos de políticas públicas comparativas despegan cuando “atrapan una variable dependiente”. El problema, en todo caso, es que el cambio organizativo sistémico no está definido de un modo estándar. Hood (1996), por ejemplo, verifica el argumento de que un gran trabajo de cambio administrativo ha ocurrido en el Reino Unido durante la discusión sobre la privatización de la industria bajo el gobierno conservador. Incluso cuando se define la nueva gestión pública en términos de cambios en el núcleo

¹⁶ El tenor del diálogo normativo influye incluso en aquellos autores, como Olsen (1996), que desafían el supuesto de que el cambio organizativo sistémico en el gobierno ejecutivo es deseable.

del sector público puede esperarse una variedad de definiciones de cambio organizativo sistémico, puesto que el concepto de “organización” es en sí mismo altamente discutido (Morgan, 1983). La teoría clásica de la organización implica una visión del cambio organizativo sistémico como algo que ocurre cuando tienen lugar reorganizaciones formales y se implantan nuevos sistemas administrativos. Las teorías sociotécnicas implican la visión de los cambios organizativos sistémicos como una matriz de cambios en el diseño de tareas, flujos físicos e informativos y relaciones sociales informales entre quienes desempeñan los roles (Leonard-Barton, 1995). Las teorías económicas consideran el cambio organizativo sistémico como un cambio material en los incentivos vueltos individuales en toda organización (Milgrom y Roberts, 1992). Las teorías culturales consideran que el cambio sistémico ha ocurrido cuando los sistemas de creencias y patrones de relaciones sociales se alteran en las organizaciones (Douglas, 1990). Por lo tanto, el significado de cambios organizativos sistémicos depende, en gran medida, del marco teórico de referencia.

El vínculo entre los compromisos teóricos y las definiciones de cambio organizativo sistémico está ilustrado por el libro de Aucoin, *New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (1995). Aucoin señala que Canadá es como el “holgazán” de los sistemas Westminster. La principal razón es que Nueva Zelanda y el Reino Unido reorganizaron sus departamentos de gobierno para separar las responsabilidades normativas de las operativas, mientras que Canadá no lo hizo.

La aseveración de que Canadá es un holgazán pasa por alto el hecho de que los sistemas y las culturas organizativas de la distribución de servicios fueron sustancialmente modificados durante los años ochenta como resultado del movimiento de gestión de calidad. El juicio de Aucoin acerca de cuántos cambios organizativo-sistémicos tuvieron lugar en Canadá parece deberse a un compromiso teórico no declarado con la teoría clásica de la organización, así como contra las teorías sociotécnicas y culturales.

No parece que los expertos vayan a coincidir en una definición común de cambio organizativo sistémico en el gobierno y, por ende, “atrapar una variable dependiente”. A fin de comprender las políticas de diseño de gestión pública, debería ponerse en consideración una aproximación alternativa. Una de tales aproximaciones es fijar la atención en la explicación de *opciones normativas*. Los ejemplos con-

cretos de opciones normativas incluyen los mecanismos de cambio en el gobierno en Australia, el expediente de fijar límites de caja al gasto departamental en el Reino Unido, la adopción de un presupuesto de rendimiento en Nueva Zelanda, la política de privatizar los servicios públicos en Canadá y el giro sueco a un manejo colectivo en el nivel de las agencias. Un programa de investigación centrado en las opciones normativas parece mucho menos destinado a hundirse en la falta de una definición común de la variable dependiente o de los resultados de los casos de lo que estará una investigación que explique el cambio organizativo sistémico.¹⁷

Para que la literatura sobre la formulación de políticas de gestión pública progrese rápidamente se necesita un abordaje radical-conservador: radical en el sentido de partir desde lo que se ha convertido en el foco de los esfuerzos de investigación; conservador en el sentido de adoptar un régimen disciplinario estándar para el estudio de la formulación de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Aucoin, Peter (1990), "Administrative Reform in Public Management Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums", *Governance* 3 (2): 115-137. (Hay trad. esp.: "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en Quim Brugue y Joan Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996: 293-515.)

— (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, IRPP.

Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftmanship*, Washington, D.C., Brookings.

¹⁷ Alguien podría suponer que las opciones en cuanto a las políticas pueden ser descritas mediante los temas familiares de la nueva gestión pública, tales como dejar que los gerentes "gerencien", gestionar por los resultados, infundir competencia y así sucesivamente (Schwartz, 1994a, 1994b), pero yo argumentaría que esos temas y las opciones en cuanto a las políticas son analíticamente distintos (Barzelay y Hassel, 1994). Los temas entran en juego en la racionalización de un conjunto de opciones sobre las políticas como un haz complementario (Hirschman, 1963), en tanto se pretende que las opciones en cuanto a las políticas alteren las rutinas organizativas (Levitt y March, 1990).

- Bardach, Eugene (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press. (Hay trad. esp.: *Atravesando la burocracia*, México, FCE, 1998.)
- Barzelay, Michel y Bryan Hassel (1994), "Revamping Public Management: Improving Comparative Research", ponencia presentada en la Tenth Anniversary Conference of the Structure and Organization of Government Section de la International Political Science Association, Manchester University.
- Benz, Arthur y Klaus H. Goetz (1996), "The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda", en Arthur Benz y Klaus Goetz (comps.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation, and Stability*, Aldershot, Dartmouth.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh (comps.) (1991), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press.
- Boston *et al.* (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Campbell, Colin y John Halligan (1992), *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Campbell, Colin y Graham K. Wilson (1995), *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*, Oxford, Blackwell.
- Clarke, John y Janet Newman (1997), *The Managerial State: Power, Politics, and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, Londres, Sage.
- Derlien, Hans-Ulrich (1996), *Patterns of Postwar Administrative Development in Reform, Adaptation, and Stability*, Aldershot, Dartmouth.
- Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Dunn, William N. (1994), *Public Policy Analysis*, 2a ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press. (Hay trad. esp.: *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, México, Gedisa, 1996).
- Ferlie, Ewan, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner y Louise Fitzgerald (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Gray, Andrew y Bill Jenkins con Andrew Flynn y Brian Rutherford (1991), "The Management of Change in Whitehall: The Experience of the FMI", *Public Administration* 69, primavera: 41-59.
- Hedstrom, Peter y Richard Swedberg (comps.) (1998), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Hood, Christopher H. y Michael Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth. (Hay trad. esp.: *La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997).
- (1994), “Keys for Locks in Administrative Argument”, *Administration and Society* 25 (4): 467-488.
- Humphrey, Christopher y Olov Olsen (1995), “‘Caught in the Act’, Public Services Disappearing in the World of Accountable Management”, en David Ashton, Trevor Hopper y Robert W. Scapens (comps.), *Issues in Management Accounting*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Kettl, Donald F. (1995), “Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answer”, en Donald F. Kettl y John Di Iulio Jr. (comps.), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington, D.C., Brookings.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston Little, Brown.
- Klagles, Helmut y Elke Löffler (1996), “Difficulties of implementing the New Steering Model in German Local Government”, ponencia presentada en la Conference on New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, University of St. Gallen, Suiza.
- Leonard-Barton, Dorothy (1995), *Wellspring of Knowledge: Building and Sustaining the Sources of Innovation*, Boston, Harvard Business School Press.
- Levitt, Barbara y James G. March (1990), “Chester A. Barnard and the intelligence of Learning”, en Oliver E. Williamson (comp.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Nueva York, Oxford University Press.
- Löffler, Elke (1996), *The Modernization of Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries*, Speyer, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Lynn, Laurence E., Jr. (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham, Chatham House.
- Majone, Giandomenico (1989), *Argument, Evidence, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- McSweeney, Brendan (1994), “Management by Accounting”, en Anthony Hopwood y Peter Miller (comps.), *Accounting as Social and Institutional Practice: An Introduction*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Meyer, John W. (1983), “On the celebration of rationality”, *Accounting, Organizations, and Society* 8 (2/3): 235-240.

- Milgrom, Paul y John Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Moe, Ronald (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review* 54 (2): 111-122.
- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, 2a ed., Oxford, Blackwell.
- Power, Michael (1997), *The Audit Society: Ritual of Verification*, Oxford, Oxford University Press.
- Pusey, Michael (1991), *Economic Rationalism in Canberra*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Ragin, Charles C. (1987), *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press.
- Roberts, Nancy C. y Paula J. King (1996), *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Robinson, Ray y Julian Le Grand (comps.) (1993), *Evaluating the NHS Reforms*, Londres, King's Fund Institute.
- Salamon, Lester (comps.) (1989), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- Savoie, Donald J. (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Sparrow, Malcolm (1994), *Imposing Duties*, Westport, Praeger.
- Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (comps.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press.
- Walton, Douglas N. (1992), *Plausible Argument in Everyday Conversation*, Albany, University of New York Press.
- Wilks, Stuart (1996), "Sweden", en Norman Flynn y Franz Strehl (comps.), *Public Sector Management in Europe*, Hemel Hempstead, Prentice Hall.
- Yeatman, Anna (1987), "The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980's", *Australian Journal of Public Administration* 46 (4): 339-353.
- Zifcak, Spencer (1994), *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press.

UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA*

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD

INTRODUCCIÓN

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de los años setenta. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal-conservadora. Dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado. La propuesta, sin embargo, tenía poco sentido desde el punto de vista económico y político. En efecto, después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad posindustrial, un Estado para el siglo XXI que, además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas: en primer lugar, en lo que tiene que ver con la

* Este documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la Administración Pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. Estos países no sólo entraron en una seria crisis fiscal, sino también 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. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de los años ochenta estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación.

Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Así, las reformas orientadas hacia el mercado, sobre todo la apertura comercial y el ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en los años ochenta. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayor parte de los casos, el éxito más importante de esta primera ronda de reformas.

Un 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 esto, se ha venido proponiendo una segunda generación de reformas, con la finalidad de reconstruir el aparato estatal. El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aun cuando hoy deba funcionar en una forma diferente de la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en gran parte de América Latina, y del modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra.

En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta es preciso contar con un sólido proyecto para el sector del comercio exterior, con miras a aumentar la participación de los países en el flujo de comercio mundial; asimismo, los recursos públicos y privados

deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de educación y de ciencia y tecnología.

El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia, tecnología y comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en los planos económico y político.

En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas.¹ Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor” que caracterizó a América Latina en el pasado.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al tercer sector para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pero debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es

¹ Según Michael Porter, *The Competitive Advantages of Nations*, Nueva York, The Free Press, 1990.

preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor o por entidades públicas no estatales de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas.

Estos cambios estructurales, entre otros, sólo pueden ser viabilizados en América Latina en el caso de que los proyectos de reformulación estatal tomen en consideración tres grandes problemas específicos de la región, a saber: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. Son estas tres especificidades las que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado en América Latina para constituir una perspectiva diferente de la anterior, meramente financiera y tecnocrática.

La redemocratización es un aspecto importante para la reforma del Estado en América Latina, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso. Muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado.

La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que, en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas. Ello no obstante, las lecciones con respecto al significado nefasto de los regímenes dictatoriales en las naciones latinoamericanas fortalecen la idea de que no basta con la aprobación de las reformas del Estado; es preciso realizarlas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas.

Es muy cierto que está teniendo lugar un enorme crecimiento de las demandas democráticas de la población, lo que puede ser visto claramente en el proceso de descentralización política que alcanzó a diversos países latinoamericanos. El Informe del Banco Mundial de

1997 revela que en la actualidad aproximadamente 13 mil gobiernos locales en la región eligen sus dirigentes, contra menos de tres mil hacia fines de los años setenta.² Pese a esto, es preciso fortalecer las formas democráticas de relación entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficaces y de mejor calidad.

Además de la democratización, la reforma del Estado en América Latina se ve afectada por las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social. Es preciso que el aparato estatal tanto proporcione las condiciones para un desarrollo económico sustentable como garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes en la región. En relación con este último punto, basta recordar que uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza, y que en 15 de los 17 países de América Latina existe un nivel de desigualdad mayor que el que se podría esperar de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por esas naciones.³

Al no resolver estos problemas específicos de América Latina, el actual proyecto de reforma del Estado tiende, en el corto plazo, a perder legitimidad social. Las reformas realizadas hasta el momento han resuelto sólo la cuestión de la estabilización económica, en tanto que el desarrollo no se retomó con firmeza, la concentración de la renta no se revirtió y todavía no se ha consolidado la democracia.

En este marco, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuya misión es la de colaborar con la difusión y el debate de las ideas y las prácticas sobre la reforma del Estado, en particular de la administración pública, tiene un papel estratégico que cumplir: promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. Y esto porque la reforma gerencial de la administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina.

² World Development Report, *The State in a Changing World*, Washington, Banco Mundial, 1997, p. 112.

³ Juan Luis Londoño, *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina (1950-2025)*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, Banco Mundial, 1996, p. 3.

RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y RECUPERACIÓN DE SU CAPACIDAD DE GESTIÓN

La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación 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 político.

La reforma gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países, como lo muestran distintos estudios comparativos.⁴ Sin embargo, a pesar de las características comunes de las experiencias de reforma, no hay un sentido unívoco, un único paradigma organizacional que guíe a todas las naciones.⁵ En consecuencia, en este documento se intentará definir la reforma gerencial que más se adapta a la realidad y a las necesidades de los países latinoamericanos.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes, de ahí el nombre de *gerencial*. Con estos cambios se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente produ-

⁴ Entre éstos, véase el trabajo de Norman Flynn y Franz Strehl, *Public Sector Management in Europe*, Londres, Prentice Hall, 1996. En esta obra los autores comparan las reformas administrativas en siete países europeos (Suecia, Gran Bretaña, Holanda, Francia, Alemania, Austria y Suiza). A pesar de las diferencias político-ideológicas y en la concepción de algunas reformas, hay una línea común basada en el modelo gerencial. También mediante un estudio comparativo, Donald Kettl muestra cómo está ocurriendo una "revolución global" en la administración pública, con varias medidas gerenciales que se repiten en diversas experiencias de reforma. Véase Donald Kettl, "A revolução global: reforma da administração do setor público", en Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (eds.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

⁵ Un importante trabajo que muestra que no existe actualmente un paradigma único de reforma, como si fuese una receta de cocina, es el de Christopher Hood, "Beyond 'Progressivism': A New Global Paradigm in Public Management?", *International Journal of Public Administration*, 19/2, 1996.

cidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

Aun cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe indefectiblemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. La especificidad de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucro, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público. Ciertamente, los políticos también se orientan por el deseo de ser reelectos y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos. Pero es la necesidad de pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción de políticos y burócratas pasible de control público. Este control puede estar presente en los arreglos de la democracia representativa, en los mecanismos de la democracia directa o, como ha sucedido más recientemente, en la participación de los ciudadanos en la evaluación de las políticas públicas, formas típicas del modelo gerencial. Este tipo de control democrático no tiene similares en las organizaciones privadas.

En el proceso decisorio se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En el sector privado el número de participantes es restringido, y la capacidad para tomar decisiones más rápidas es mayor. El gobierno, por su parte, toma sus decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, sobre todo porque tal sistema presupone el control mutuo entre los poderes y la fiscalización de la oposición. Finalmente, la "legitimidad" de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

En suma, como bien ha sido afirmado, "el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial";⁶ vale decir que puede ser más ágil y flexible ante los gigantescos cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones.

En los países donde se lleva a cabo, la reforma gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio

⁶ Según Gerald Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlín-Nueva York, Walter de Gruyter, 1991, p. 88.

público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentran la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos. Estos espacios de administración pública burocrática convivieron con la persistencia del patrimonialismo en varios sectores y con la designación de los cargos superiores del escalafón a través de prácticas clientelistas, aspecto que con gran frecuencia inviabilizó la profesionalización de la alta burocracia. Por esta razón, concretar la reforma gerencial del Estado en América Latina es un desafío significativamente más grande que concretarla en Europa o en Estados Unidos.

Ante este desafío, existe una corriente de opinión que piensa que sólo es posible implantar la reforma gerencial del Estado luego de haber recorrido todas las fases del modelo burocrático weberiano. Es, realmente, una visión secuencial de la administración pública. El CLAD formula dos objeciones a este punto de vista. En primer lugar, no ha habido un camino único ni una fórmula institucional homogénea que los países desarrollados hubiesen adoptado para llegar a la administración burocrática. Un estudio clásico muestra, por ejemplo, cómo Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Francia construyeron sus modelos burocráticos weberianos en formas bastante diferenciadas.⁷ Así, no existe una receta para alcanzar la profesionalización del servicio público que al no ser cumplida en todas sus etapas pudiera implicar el fracaso del modelo.

Esta visión secuencial o evolucionista de la administración pública comete otra equivocación, al no percibir los problemas generados por el paradigma organizacional presente en el modelo burocrático weberiano, así como tampoco sus insuficiencias ante la realidad actual. En primer lugar, la administración pública burocrática no dio cuenta del problema de la eficiencia. Como resultado de la disminución de los recursos a disposición de los gobiernos, se tornó fundamental aumentar la eficiencia administrativa. Esta cuestión es todavía

⁷ Bernard Silberman, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993.

más importante en América Latina, donde el Estado es más pobre, la sociedad es más desigual y donde, por lo tanto, es imprescindible la optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales.

La administración pública burocrática, además, se transformó en un modelo organizacional autorreferido. Si el modelo burocrático weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la segunda guerra mundial, a partir de fines de la década de los años setenta este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las que surgieron en el nivel local. La administración pública se orientaba entonces por reglas y normas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, esta estructura burocrática autorreferida se tornó más rígida, perdiendo la capacidad de acompañar las profundas modificaciones ambientales que estaban aconteciendo desde el inicio de la tercera Revolución industrial.

En resumen, eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional son ingredientes básicos para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. No obstante, es válido destacar que la crítica en este caso se centra en el modelo organizacional burocrático y no en la idea de profesionalización del cuerpo de funcionarios, aspecto fundamental del modelo burocrático weberiano. La reforma gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano. La propuesta del CLAD es que, ante todo, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Ésta es una condición *sine qua non* para la implantación del modelo gerencial.

La reforma gerencial del Estado en América Latina, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional

propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a] por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
- b] por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores, y
- c] por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

De este modo, la reforma gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano —la profesionalización— y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos.

La reforma gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

La implantación de una reforma institucional no implica, sin embargo, la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas. Ésta ha sido la tradición latinoamericana —en verdad, iberoamericana— cuyos resultados han sido perversos, al crearse un derecho administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la administración pública, importante requisito de la reforma gerencial del Estado. Igualmente, el formalismo administrativo vigente en América Latina ha instaurado una “polución legal” que puede significar verdaderamente la primacía de la informalidad, es decir, que el comportamiento burocrático real no corresponda con el universo jurídico establecido, favoreciéndose así el establecimiento de mafias administrativas o de una ineficiencia generalizada.⁸

⁸ Según mostraron Geoffrey Shepard y Sofia Valencia, “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”, *Revista do Serviço Público*, 47/3, 1996, p. 115.

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial depende, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad. Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitoreándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa. De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa forman parte de un mismo proceso.

El CLAD asume que la reconstrucción de la administración pública a través de la reforma gerencial llevará al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político. Lo que parece obvio en verdad no lo es: varios gobiernos de América Latina formularon proyectos correctos, pero no tuvieron —y siguen sin tener— la capacidad para implementarlos.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada.⁹ Sólo adquiriendo mayor capacidad de gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a introducir en la ecuación las tres principales preocupaciones latinoamericanas, que no está de más reiterar: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y el mejoramiento en la distribución de la riqueza.

La reforma gerencial del Estado, además, actúa directamente sobre una de estas grandes preocupaciones latinoamericanas, como es la consolidación de la democracia. El modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública. Para el CLAD, por consiguiente, no se trata sólo de crear un Estado más efectivo y eficiente;

⁹ Según Luiz Carlos Bresser Pereira, *A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*, Cadernos MARE, 1, 1996, p. 44.

es fundamental instituir un Estado verdaderamente democrático en América Latina.¹⁰

CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA GERENCIAL

La reforma gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad. Las principales características de este modelo administrativo son las siguientes:

a] La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos, que creía en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política, calificado como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico. Ciertamente, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

La experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario, la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su

¹⁰ Sobre los dilemas de la gobernabilidad democrática en América Latina véase Joan Prats i Catalá, "Gobernabilidad democrática na América Latina no final do século xx", en Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (coords.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en un régimen democrático. En este sentido, un estudio comparativo de siete países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Suecia) mostró que los altos funcionarios públicos se están convirtiendo en *policymakers*, vale decir, necesitan aunar su conocimiento especializado con la responsabilidad política.¹¹

Para que un patrón burocrático de *policymaker* se consolide en América Latina es esencial que exista una mayor estabilidad de la alta burocracia, disminuyendo el clientelismo, pero sin desembocar en un aislamiento de la sociedad, cuyos resultados perversos pueden ser el recrudecimiento del corporativismo defensor del *statu quo*, la falta de responsabilización ante los ciudadanos e incluso el incentivo para comportamientos autoritarios.

La segunda lección es que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas clave en el proceso de reforma gerencial del Estado. El CLAD cree firmemente en el papel fundamental de esta burocracia no sólo en el inicio de los cambios, sino y sobre todo también en una actuación continua para transformar las actuales estructuras de la administración pública latinoamericana. Por esta razón, propone la organización de la alta burocracia en carreras o cuerpos de Estado, dotándola de mayor autonomía, aunque consciente de la necesidad de asumir su responsabilidad política.

Es muy cierto que el grado de profesionalización de la administración pública no será el mismo para todo el funcionariado. De acuerdo con la tendencia mundial en materia de reformas gerenciales, América Latina no puede adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, inclusive porque parte de las actividades públicas podrá ser realizada por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos. Determinadas tareas auxiliares o de apoyo al núcleo duro del Estado serán por lo general tercerizadas, desde las más sencillas, como la limpieza, hasta las más complejas, como los servicios de informática. Pese a esto, cabe tener una política activa para dignificar a todos aquellos que ejercen la función pública, valorándolos y exigiendo a cambio la observancia de estrictos patrones éticos.

¹¹ Joel Aberbach, Robert Putnam y Bert Rockman, *Bureaucrats and Politicians and Western Democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981.

b] La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina. En este punto varios estudios comparativos, así como el Informe del Banco Mundial de 1997, son unánimes: 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 funcionariado.

Al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la Administración Pública Gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos.

c] Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. El CLAD opta normativamente por la descentralización, pero formula algunas salvedades en cuanto a la adopción de una perspectiva en la que el proceso descentralizador pueda ser considerado, siempre y en toda circunstancia, como el único modo de resolver los problemas de la administración pública. Esto, en primer lugar, porque la relación entre la centralización y la descentralización no es dicotómica, sino complementaria. El gobierno central continuará desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos. La descentralización realizada sin contrapartidas a los lugares más pobres tiende a reproducir la desigualdad social existente, manteniendo así el patrón histórico de desarrollo perverso prevaleciente en el continente latinoamericano.

Por otra parte, en naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado inicialmente

de un apoyo técnico proveniente del gobierno central. Si en la mayoría de los países de la región la construcción de una burocracia nacional ya se ha completado en una u otra forma, en el ámbito subnacional todavía queda mucho por hacer. Sin embargo, esta medida debe servir como estímulo para que, en los hechos, los gobiernos locales asuman las políticas y lo hagan siguiendo los principios gerenciales, procurando evitar el retorno al centralismo burocrático característico de la historia administrativa de la región.

Asimismo, la reforma gerencial del Estado en el ámbito subnacional será más exitosa en la medida en que se adelanten las reformas político-institucionales, toda vez que la burocracia local latinoamericana ha sido el *locus* privilegiado del patrimonialismo. De esta manera, el potencial de democratización de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos, contenido en el modelo gerencial, sólo podrá ser plenamente realizado en el caso de que sean modificadas las relaciones entre la clase política, la burocracia y la sociedad civil en el plano local.

Cabe todavía destacar que el proceso de descentralización en América Latina ha estado caracterizado por la intensificación de la competencia por recursos entre los niveles de gobierno, lo que muchas veces ha redundado en relaciones intergubernamentales predatorias. Los principales resultados de este proceso han sido el crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región y la agudización de la guerra fiscal por inversiones, ambos fenómenos con consecuencias deletéreas para los gobiernos nacionales. Como bien ha sido argumentado, más importante que definir estrictamente lo que cada nivel de gobierno debe hacer es la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre ellos.¹²

Por estas razones, el CLAD defiende decididamente la descentralización, con tal de que este proceso se acompañe del mantenimiento de tareas esenciales por parte de los gobiernos centrales, de la vinculación de las reformas gerenciales con la reforma político-institucional en el ámbito local y de la creación de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.

¹² Según Rémy Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", *World Bank Research Observer*, 1995, 10(2): 218.

d] En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del gobierno central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios y, de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

e] La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.¹³ En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de derecho. Más que en Europa y en Estados Unidos, la autoridad estatal en nuestro continente debe garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público.¹⁴

Esto no quiere decir que exista una antinomia entre gerencialismo y predominio de las normas y procedimientos en nichos exclusivos de la autoridad estatal. Por el contrario, es preciso combinar estas lógicas, para lo cual se debe definir bien el espacio de cada una de ellas. En el caso de la lógica gerencial, ésta es fundamental en la organización interna de las agencias públicas —marcadas por el “burocratismo”—, en la relación entre ellas y, sobre todo, en la prestación de los servicios públicos.

En estos espacios, la reforma gerencial modifica las premisas que guiaron la administración burocrática a lo largo de este siglo y que ya

¹³ Este punto es desarrollado a partir de dos textos básicos: Michael Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*, Los Ángeles, University of California Press, 1992, y Luiz Carlos Bresser Pereira, “Da administração pública burocrática à gerencial”, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (coords.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

¹⁴ Sobre este punto véase el trabajo de Joan Prats (1995), “Derecho y management en las administraciones públicas”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 3.

no pueden dar más cuenta de los problemas actuales. Con el control *a posteriori* de los resultados, en primer lugar, la premisa orientadora es la confianza limitada y no la desconfianza total en relación con los funcionarios públicos. El antiguo modelo weberiano intentaba vigilar al milímetro las decisiones tomadas por la burocracia, con el propósito de evitar la corrupción y la ineficiencia administrativa. Pero los resultados no siempre eran los deseados, como lo demostró Michel Crozier al estudiar, a comienzos de la década de los años sesenta, la burocracia francesa.¹⁵ En este trabajo se concluye que cuanto más reglamentaciones se creaban, más el poder informal se hacía cargo del sector público, perdiéndose de hecho el control sobre el proceso decisorio y tornando más irracional el funcionamiento del sistema.

La administración basada en el control *a posteriori* de los resultados también obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son autorreferidas.

La evaluación del desempeño burocrático no sólo sirve 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. Es lo que se ha denominado *principio de aprendizaje organizacional*, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos.¹⁶

Pero la definición de los objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y para ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere la presencia de otros tres mecanismos, esenciales en este proceso.

El primero de estos mecanismos es el establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentraliza-

¹⁵ Michel Crozier, *Le Phénomène Bureaucratique*, París, Seuil, 1967.

¹⁶ Según Stewart Ranson y John Stewart, *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994.

das. Es el denominado *contrato de gestión*, que tiene como base metas cuantitativas definidas *a priori* y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

La buena definición de los objetivos organizacionales depende también de la modificación de la rígida jerarquía que caracterizaba el modelo burocrático weberiano. Esto debe ser así porque es preciso hacer a los funcionarios públicos responsables de las metas, conscientes de la misión de su organización, y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (*empowerment*) y autonomía a los gerentes. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que incluso podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público. Se supone que la motivación de los funcionarios tienda a aumentar todavía más si se compara su nueva inserción en la Administración Pública Gerencial con el papel que desempeñaban en el modelo burocrático weberiano, en el cual sólo eran piezas de un engranaje encajado en reglas no siempre claras para quienes ejecutaban las tareas.

Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo que posibilite la evaluación del desempeño tanto organizacional como individual. Éste es un punto central de la reforma gerencial del Estado. En este sentido, el CLAD plantea que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública.

f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar

si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la reforma gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión;
- control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficaces de hacer cumplir las políticas públicas. La adquisición de esta última habilidad fue designada en la reforma administrativa inglesa como la incorporación de una “conciencia de costos” en el servicio público. A partir de esto, los funcionarios públicos comenzaron a valorar el buen uso del dinero público, y así a respetar más a la población pensada como contribuyente;¹⁷
- control por competencia administrada, o por cuasimercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es a aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos;
- por último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de éstos. El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos y los burócratas. Obviamente, el control de la burocracia realizado por los políticos es esencial en la democracia representativa, pero seguramente no es el único que garantiza la información que necesita la población para evaluar el carácter público de las acciones del Estado. Se ha demostrado que el control de la población sobre la burocracia —supervisión de tipo “alarma de incendio”— es lo que asegura la mayor optimización de la relación entre el principal (ciudadanos) y sus agentes gubernamentales, toda vez que el costo de la información en este caso es menor que el correspondiente a la

¹⁷ Según Les Metcalfe y Sue Richards, *La modernización de la Gestión Pública*, Madrid, INAP, 1989, p. 50.

relación establecida entre políticos y burócratas, y que las ganancias inmediatas para la sociedad son mayores.¹⁸

Pero el control social sólo trae consigo estos beneficios en caso de estar basado en sólidos mecanismos institucionales.¹⁹ Por lo tanto, la reforma gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el poder público. Experiencias en este sentido han tenido lugar en varias partes del mundo, con los padres asumiendo la cogestión de las escuelas, los ciudadanos calificando los servicios médicos, la creación de ombudsman para recibir reclamos de la población en cuanto a la calidad de las políticas públicas, y la selección de miembros de la comunidad para participar en consejos directivos o fiscalizadores de las más diversas organizaciones públicas.

Además de estos controles vinculados con el modelo de la reforma gerencial del Estado, es preciso reforzar el control judicial sobre actos ilícitos y para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos. Esta cuestión reviste una importancia extrema en América Latina, dada la histórica fragilidad de los órganos judiciales en la región, al contrario de la experiencia estadounidense e incluso la europea. Dos razones justifican actualmente el refuerzo del control judicial como un aspecto importante del proceso de reforma del Estado. La primera es que la confianza de los agentes económicos en el Poder Judicial, sobre todo en su relación de fiscalización del poder público, es fundamental para establecer el buen funcionamiento del mercado. Y más importante aún, es fundamental mejorar el control judicial en el continente latinoamericano, puesto que los derechos civiles y la efectividad de la ley no son respetados integralmente por el poder público.²⁰ A título de ejemplo, cabe recordar que los usuarios de los servicios públicos en el continente por lo general no están protegidos en sus derechos como consumidores. De hecho, el modelo gerencial

¹⁸ Véase el trabajo de Matthew McCubbins y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, núm. 28, 1984.

¹⁹ Véase Adam Przeworski, "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal", en Luiz Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (coords.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1988.

²⁰ Véase el texto de Guillermo O'Donnell, "Poliarquias e (in) efetividade da lei na América Latina", *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, núm. 51, julio de 1998.

puede modificar sustancialmente esta situación, pero seguiría en pie la siguiente interrogante: ¿qué podría pasar si tales derechos no fuesen respetados? Los controles gerenciales, en suma, precisan tener como última salvaguarda al Poder Judicial.

g] En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera es aquella que comprende las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.

Con respecto al segundo tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, el CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no estatal en varias situaciones. De antemano, es preciso establecer que no se trata de la privatización de los servicios públicos en el área social. El Estado continuará siendo el principal financiador y, más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de retomar la aplicación de determinadas políticas en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos. La confusión conceptual proviene de una visión dicotómica, que contrapone lo “estatal” a lo “privado” y que, por lo tanto, asume que si el Estado no está realizando directamente la prestación de los servicios, éstos fueron privatizados.

Para superar esta visión dicotómica, el CLAD reconoce la existencia de un tercer marco institucional: el espacio público no estatal. En esta perspectiva, el concepto de *público* sobrepasa el concepto de *estatal*, y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de servicios públicos, ya sea en el control, ya sea en la producción.²¹ La reforma gerencial del Estado propone

²¹ Sobre el concepto de público no estatal véase el trabajo de Nuria Cunill Grau, “La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, núm. 4, 1995. Sobre las ventajas del suministro de servicios por parte del espacio público no estatal véase el texto de Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en

la transferencia de la provisión de servicios públicos sociales al espacio público no estatal, considerando las siguientes cuatro razones. La primera se refiere a la necesidad de flexibilizar la administración pública latinoamericana, fuertemente marcada por un derecho administrativo en extremo rígido. Con esta flexibilización, es posible obtener ganancias considerables de eficiencia y de efectividad, sin afectar verdaderamente los principios básicos del estado de derecho, concernientes al trato igual a todos los ciudadanos.

Además de esto, los grupos sociales que asumen este espacio público no estatal poseen en su mayoría una motivación que va más allá de la pecuniaria. Esto ocurre sobre todo porque el compromiso ideológico con la causa en cuestión —servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo— estrecha los vínculos entre los miembros de esas organizaciones, siendo este compromiso más relevante que los preceptos organizacionales burocráticos o aquellos orientados al lucro. En políticas como las del área social es de importancia capital la dedicación humana, que está más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad.²²

A pesar de esta importante ventaja del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre dichas políticas seguirá siendo fundamental, toda vez que podrá tener lugar una intervención gubernamental en caso de que haya problemas en la prestación de estos servicios. Es bueno recordar que en Estados Unidos, país con tradición en lo que concierne a la asunción de la gestión de determinados servicios por parte de la comunidad, existe una agencia pública que inspecciona las ONG, dándoles o no licencia para actuar. El concepto de *público*, por lo tanto, es dinámico, dependiendo del desempeño de los ejecutores de las políticas y de la evaluación realizada por los gobiernos y por la sociedad.

Una tercera ventaja que conlleva el concepto de público no estatal es la de mostrar que el Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el tercer sector y el mercado. Sin esto, los gobiernos tendrán dificultades para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Buenos Aires, Paidós, 1998.

²² Según Henry Mintzberg, "Managing Government, Governing Management", *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1996.

Así, de la asociación con el mercado surgen nuevos recursos, algo extremadamente importante en el actual momento de escasez; de la asociación con la comunidad, la participación activa de los principales interesados en las políticas; de la asociación con el tercer sector, un conocimiento especializado y la actuación de grupos altamente motivados para resolver los problemas. En realidad, la solución para los complejos problemas contemporáneos está en el equilibrio entre estos varios marcos institucionales: el estatal, el mercado y el público no estatal. Por estas razones, proponemos aquí la adopción del concepto de Estado red,²³ capaz de aglutinar las varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los graves problemas que afectan a los países latinoamericanos, particularmente en el área social.

Finalmente, el sector público no estatal tiene la gran ventaja de hacer más democrática la prestación y la gestión de los servicios públicos. Éste es un aspecto capital del modelo gerencial, tal como será expuesto más adelante.

h] Otra característica importante de la reforma gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Se trata de una revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano era autorreferenciado, vale decir: dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos. El CLAD asume el compromiso de promover la incorporación a la práctica de las administraciones públicas latinoamericanas este aspecto de democratización del poder público contenido en el modelo gerencial.

Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social. En el caso de la evaluación, varias reformas administrativas en todo el mundo están introduciendo instrumentos para estimar los resultados de los servicios públicos a través de la consulta popular. En lo que se refiere a la gestión, las comunidades están asumiendo la responsabilidad por programas en las áreas de educación, salud y vivienda, como puede comprobarse en diversas experiencias exitosas en América Latina.

²³ Según Manuel Castells, *¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*, Seminario internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo, marzo de 1998.

Éste es un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad.²⁴ Los ciudadanos son llamados a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva y más específicamente en aquellos problemas que interfieren con su vida cotidiana y la de sus familias, como la seguridad en el barrio, la gestión de la escuela de los hijos, etc. De este modo, la población puede salir de aquella posición reactiva que la caracterizaba durante la hegemonía del modelo burocrático weberiano. Antes la participación ocurría en la época de las elecciones, y prácticamente se agotaba en eso. Si la prestación de servicios empeoraba “la culpa era del gobierno”, frase típica en varios países latinoamericanos. La consolidación de la democracia en nuestra región nos ofrece una doble posibilidad: construir una democracia representativa eficaz, apartándonos definitivamente de la herencia autoritaria, e instituir nuevas formas de participación, principalmente en lo que se refiere al control público a nivel local del suministro de los servicios públicos.

¿] Por último, es fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del poder público. De acuerdo con los principios de la reforma gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: 1] ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente y orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda de resolver los problemas; 2] ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición, y 3] ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito público no estatal.

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y a partir de esto fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo econó-

²⁴ La noción de reinención del gobierno fue creada por David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Nueva York, Penguin, 1992.

mico y social. El CLAD estima que la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.

UNA REFORMA DEMOCRÁTICA Y PROGRESISTA

La reforma gerencial del Estado necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas hasta el momento actual: en primer lugar, haciendo uso del aprendizaje adquirido a partir de los errores cometidos; en segundo término, y más importante, los objetivos de la reforma gerencial son diferentes de los establecidos para las primeras reformas implantadas en América Latina.

La primera ronda de reformas, de cuño más neoliberal, puso a la defensiva a la burocracia pública y a la izquierda tradicional, ya que estos grupos insistían en cerrar los ojos ante la grave crisis que asolaba al Estado latinoamericano. Pero hoy sabemos que los medios utilizados por estas reformas no condujeron a la resolución de los problemas. En lo que se refiere a la administración pública, las medidas tomadas enfatizaron la dimisión de funcionarios (*downsizing*), la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración de empresas.

La reforma gerencial del Estado se posiciona en contra de esta receta. Ésta considera la dimisión sólo como un recurso más —y ciertamente no el más relevante— para alcanzar el equilibrio fiscal y la eficiencia. Más que eso, en el CLAD compartimos el criterio de que la reducción de personal no puede ser abordada como un fin en sí mismo, o como una mera reacción ante los problemas fiscales. Si no hay una planificación cuidadosa de los programas de recorte, el riesgo de corto plazo será el éxodo del personal más calificado. Los riesgos de largo plazo incluyen la desmoralización de los funcionarios públicos, la calidad inferior del servicio y la pérdida de credibi-

lidad si los recortes fuesen percibidos como arbitrarios y faltos de transparencia.²⁵

La reforma gerencial del Estado tampoco busca la eficiencia a cualquier costo. En primer lugar, porque la eficiencia no puede ser separada de la efectividad, dado que la optimización de los recursos públicos sin ofrecer buenos servicios o sin resolver los problemas sociales es incompatible con los valores que estamos defendiendo. Por otra parte, el modelo gerencial debe subordinar la eficiencia o cualquier otro criterio racional administrativo al criterio democrático, expresado en la voluntad popular. Son los criterios definidos en los espacios públicos los que deben prevalecer sobre cualquier racionalidad técnica, y por esto la reforma gerencial del Estado se aparta de toda visión tecnocrática de la gestión.

En consecuencia, la reforma gerencial no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público. La propuesta del CLAD es que el camino para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de un ámbito público que de hecho involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.²⁶

Finalmente, la reforma gerencial del Estado, como la definimos anteriormente, establece una muy clara distinción entre la administración pública y la administración de empresas. Por lo tanto, no se trata de una propuesta contra los servidores públicos. Se procura compatibilizar la profesionalización de los sectores fundamentales de la burocracia con el aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos ante la sociedad y el sistema político. Esto no estaba siendo contemplado por el anterior modelo burocrático weberiano. Por otra parte, el CLAD no defiende la politización de la burocracia, al estilo del clientelismo característico de la América Latina, aunque tampoco propone su contrario, vale decir el aislamiento total de la burocracia. Ninguna de estas fórmulas logra dar cuenta de la necesi-

²⁵ Véase en este mismo sentido Salvatore Schiavo-Campo (1996), "A reforma do serviço público", *Finanças & Desenvolvimento*, Banco Mundial, septiembre.

²⁶ Esta nueva forma de gestión pública para América Latina es defendida, entre otros, por Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Nueva Sociedad-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997, y por Luiz Carlos Bresser Pereira, *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, São Paulo, Editora 34, 1998.

dad que tiene el Estado en la actualidad de tornarse más transparente, ni hace que el aparato estatal sea capaz de realizar la función de Estado red, catalizador de distintos intereses sociales y de los proveenientes del mercado.

El CLAD propone una nueva burocracia y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (*empowerment*) y no serán piezas de un engranaje sin vida. Ciertamente, tendrán que ser más entrenados y bien remunerados para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos de gestión y a las demandas del ciudadano-usuario. Para una parte del funcionariado, los contratos de trabajo serán flexibilizados, pero la dignificación de la función pública seguirá siendo un objetivo del Estado.

La reforma gerencial del Estado tampoco es conservadora, como proclaman algunos grupos, muchos de ellos temerosos de perder su *statu quo*. Por el contrario, se trata de una propuesta esencialmente progresista, pues:

- Afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y su papel financiador en el área de los servicios sociales de educación, salud y cultura;
- presupone que la función del Estado en el plano del empleo no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo. Para esto, es preciso garantizar la existencia de condiciones macroeconómicas saludables, y sobre todo, invertir masivamente en educación, la gran puerta para la empleabilidad en el siglo XXI;
- busca ampliar el espacio público, con la creación del concepto de lo público no estatal, y procura aumentar las formas de participación popular en la evaluación y en el control de los servicios públicos;
- supone que la acción colectiva o la cooperación entre las personas dotadas de espíritu público es posible y efectiva. Obviamente, es preciso que haya siempre algún sistema de controles y equilibrios (*checks and balances*) en el seno de la burocracia y en el sistema político, aunque cabe insistir en que sin un presupuesto de confianza, orientador de la acción humana, no es posible edificar una convivencia social, ni organizaciones eficientes y efectivas. El CLAD adopta, por lo tanto, una posición contraria a aquella que se basa en la desconfianza ilimitada en los seres humanos. Paradójicamente, ésta

es la posición tomada como premisa tanto en el modelo burocrático weberiano como en la economía política de sesgo neoliberal;

- afirma, finalmente, que la oferta de servicios públicos a través de entidades públicas no estatales, además de ser más segura, puede ser mucho más eficiente que la oferta privada o incluso estatal.

La propuesta adoptada por el CLAD de reforma gerencial es esencialmente democrática. Esto es así porque la reforma gerencial del Estado presupone transparencia en la administración pública, amplía el espacio del control social y transforma lo público —y no el mercado autosuficiente— en el concepto orientador de la reforma, renovando el papel de la democracia representativa y de la afirmación de los derechos humanos, incluso de los “derechos republicanos”, en la protección del patrimonio público.

Para tener éxito, los proponentes de la reforma gerencial tendrán, ante todo, que convencer a los distintos sectores en lo que tiene que ver con el diagnóstico; seguidamente, los reformadores tendrán que establecer nuevas alianzas, basadas en los principios democrático-republicanos, con la alta burocracia pública, el empresariado, los trabajadores y los intelectuales. Este proceso probablemente se extienda en el tiempo, pero lo importante es tener conciencia de que se trata de la reforma que preparará al Estado para el siglo XXI. Es en este sentido que el CLAD apoya integralmente el proyecto de reforma gerencial del Estado latinoamericano.

América Latina pasó por una gran crisis en la década de los años ochenta y está buscando superarla a lo largo de los años noventa. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por esto es preciso asumir la reforma gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: ¿EL METEORITO QUE MATÓ AL DINOSAURIO? LECCIONES PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN PAÍSES COMO MÉXICO*

DAVID ARELLANO GAULT

En un artículo, hace algunos años, defendí que la actual moda administrativa conocida como la nueva gestión pública, más que llevarnos hacia una “posburocracia” (Barzelay, 1992), nos llevaba a una “ultra-burocracia” (Arellano, 1995). La idea principal de esta aseveración residía en que las pretensiones retóricas de la nueva gestión pública (NGP o *New Public Management* en inglés), por un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas, en realidad son el síntoma de un cambio profundo en el espacio social y tecnológico donde se mueve la administración pública y no tanto un cambio de paradigma en términos organizativos (Moe, 1994). En otras palabras, vista la NGP como un todo, no estamos enfrentando el surgimiento e implementación de nuevas ideas, ni mucho menos de programas y propuestas totalmente originales en el sector público. Tampoco es que la NGP se haya reproducido por doquier debido a la fuerza de las ideas, al poder y la razón de los intelectuales defensores del nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo. Es verdad que, en cierto sentido, algunas de las ideas de la NGP van a contracorriente de la visión weberiana de la burocracia. Pero en diversos momentos es claro que en realidad se están abriendo nuevos derroteros para la burocracia weberiana.

Gracias a la tecnología de la información y a la capacidad de mover y procesar datos, por ejemplo, se eleva la capacidad de establecer decisiones normativas y técnicas, difícilmente disputables en la arena política sin por lo menos presentar una opción igual de sólida en lo

* David Arellano Gault, “Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, *Reforma y Democracia*, núm. 23, junio de 2002.

técnico. De la misma manera, la expansión y sofisticación de los contratos y los sistemas de incentivos calculados a través de mecanismos de costos de transacción y teorías de agente-principal, en lugar de llevarnos a una dinámica contraria a la burocracia weberiana (tal como la idea de posburocracia plantea), nos acercan al reino del dominio formal de las reglas y las normas en los contratos organizacionales e institucionales, como la burocracia weberiana pretende.

Hood (1994) defiende que, de alguna manera, utilizando la metáfora de la extinción de los dinosaurios, lo que está cambiando es el “hábitat” donde crecía sanamente la burocracia de la era industrial. Siguiendo con la metáfora, Hood establece que, en todo caso, la transformación que se vive no es similar a que la vieja administración pública, como dinosaurio grande y lento, haya perecido en un proceso acelerado de extinción debido a la caída de un meteorito (en este caso, las ideas de la NGP) que destruyera de un solo golpe la fuerza y la capacidad de existencia del gigante.

La “informativización” del mundo en general ha creado las condiciones para una administración pública que rompe con varias de las restricciones tecnológicas que la burocracia que estudió Weber enfrentó y que ahora efectivamente le permiten establecer un sistema de información que hace sólido el dominio de la regla, las normas y la dirección hacia resultados calculables (ideal de la burocracia weberiana). El desarrollo de mecanismos de dirección basados en resultados, el fortalecimiento de la rendición de cuentas a partir de la medición de productos e impactos, el desarrollo de contratos que explícitamente controlan o dirigen el oportunismo y el egoísmo “racional” de los seres humanos no van en contra de la lógica weberiana, sino que están en total concordancia con el espíritu de la burocracia que tipificó Weber.

De alguna manera, cuando analizamos la NGP, es difícil separarla tanto del contexto de toma de decisiones sobre el que se sostiene (como Barzelay, 2000, nos ha enseñado últimamente) como de la retórica que la sustenta (Hood y Jackson, 1991). Entender la NGP como un paradigma dominante nuevo, que en la práctica se impuso por la simple fuerza de su racionalidad, es por demás ingenuo o propio de los reformadores que se ven obligados a convencer a como dé lugar a los participantes y al público de la bondad de sus reformas. Ni la NGP se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de ideas enteramente nuevas, ni la “vieja administra-

ción pública” ha dejado de funcionar o dar respuesta a problemas prácticos. En otras palabras, la NGP no es tan diferente, como se suele pensar, de la argumentación de lo que conocemos como la era de la Administración Pública Progresiva (APP), ni ha resuelto, con pruebas científicas validadas y controladas, los dilemas más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que la APP enfrentó (Arellano, 2000). La NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su dimensión real para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP.

Éste es un punto importante del debate en los países donde la NGP ha sido implementada, con resultados positivos unas veces y otras creando nuevos problemas y enfrentando fallas tanto de implementación como consustanciales al argumento gerencialista (Pollit *et al.*, 1998; Kettl, 2000). El régimen político, la cultura del aparato público, la naturaleza de los problemas públicos, la historia del régimen y las relaciones entre sus partes son elementos clave para comprender la decisión de política que lleva a un gobierno a proponer reformas al estilo de la NGP. Como Barzelay defiende (2000), la implementación de la NGP es en realidad una decisión en la que los actores gubernamentales y políticos toman una resolución de política pública, con razones estructurales y coyunturales de por medio.

Si esto es cierto, si no hay tal paradigma integrado de la NGP y no existe una ola modernizadora que tenga su propia fuerza sostenida por una racionalidad impecable, ¿qué podemos decir al respecto cuando hablamos de la implementación de reformas estilo NGP en países en vías de desarrollo como México y en general América Latina? Pues es factible observar que las cosas tampoco son tan claras y transparentes, dado el tremendamente distinto “hábitat” en el que las administraciones públicas se desenvuelven en estos países. Para comenzar, en muchos de estos países no se ha implantado en realidad hasta el momento una administración pública propia de la era de la APP, ni podemos por lo tanto implementar reformas “ortodoxas” propias de la NGP. En todo caso, lo que observamos, en México al menos, es el desarrollo de una burocracia alejada del control del Legislativo (la estrecha relación entre estos actores es supuesto número uno de la NGP en países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Canadá), que ha creado endogámicamente sus propios mecanismos de rendición de cuentas, que se ajusta a la dinámica política con unas reglas que

están lejos de hacerla un actor transparente y delimitado de la lucha por el poder. Es una burocracia, pues, que ha crecido y se ha profesionalizado a la sombra de un sistema político que toma el control de este actor como parte del botín de la batalla por el poder, que lo usa de lleno en la arena electoral y política como instrumento y manipulable brazo derecho. Hablar en este contexto de problemas agente-principal, de lanzar el gerencial grito de batalla de la NGP “*let the managers manage*” y justificar el incremento de la calidad y la rendición de cuentas a través de sistemas de convencimiento administrativo, no pueden estar más fuera de lugar.

La construcción de los mecanismos de control y dirección weberianos son apenas el paso lógico para burocracias de este tipo. Y si se comprende que la NGP es en realidad una propuesta que se explica a la luz de las consecuencias de la evolución y crisis de las formas específicas de accionar de la administración pública y su relación con el sistema político, el dilema de reforma de los aparatos administrativos en países como México no es tan confuso. No se trata de escoger entre los esquemas de acción propios de la APP o de la NGP, de discernir entre lo “viejo y equivocado” y lo “nuevo y correcto”, sino de comprender los cambios tecnológicos y de gobernanza en sociedades contemporáneas, las desventajas y ventajas de las opciones de gestión que se nos ofrecen como viables para resolver problemas específicos en un contexto político particular (que, como dice Barzelay, son en todo caso opciones tomadas y analizadas desde marcos de decisión de políticas, en contextos particulares).

El presente artículo busca justamente dar forma a esta argumentación, intentando clarificar un falso debate entre la generación de un paradigma nuevo (la NGP) que hace desaparecer al viejo (la APP), y en el cual los esquemas de acción están reducidos a una serie de parámetros teóricos particulares, el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo, de manera irremediable. Si observamos con claridad, la NGP no es realmente una opción radicalmente distinta de analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios en el contexto sociotecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI. Una recreación que está realizando importantes apuestas analíticas y políticas, que tiene importantes limitaciones, que está cambiando la faz de la administración pública en diversos países más por las nuevas dinámicas que se generan y las reacciones a éstas que

por la pureza de sus argumentos teóricos o la fortaleza de sus marcos analíticos. El análisis de las arenas políticas específicas sobre las cuales estos esquemas adquieren vida y aplicación dan, probablemente, una mejor posición para observar los límites y las potencialidades de los nuevos esquemas (relativamente hablando) sobre los viejos.

De esta manera, en el presente artículo se busca comprender cómo la NGP es diferente de la APP no por ser un cambio paradigmático, que modifica radicalmente las fuentes del análisis público, sino por proponer un cambio (una apuesta, en realidad, con riesgos implicados) de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones entre el aparato, el Poder Legislativo y la sociedad, en un régimen político particular. Es un cambio importante, sin lugar a dudas; no es objetivo de este artículo negarlo. Y un cambio con graves implicaciones, muchas de las cuales todavía estamos por ver si resultan en algo mejor, pues no hay nada asegurado ni probado sistemáticamente en las reformas estilo NGP. Gran parte del éxito de propuestas de reforma y cambio depende más de la habilidad de los actores políticos y burocráticos para construir la viabilidad específica de ciertas estrategias, dado el contexto político y social, que de la pura fuerza y virtud de las ideas por implementar.

El argumento del artículo se presenta en tres partes. En la primera se discute la novedad de los argumentos de la NGP respecto de la APP. Se observa cómo en realidad los problemas que la NGP enfrenta son los mismos que los de la APP: el control político de la burocracia y la capacidad para aislar de influencias políticas coyunturales el accionar gubernamental; todo esto en un contexto político particular. El argumento sustantivo que la NGP propone parte del desgaste de las soluciones tipo APP (desgaste que comenzó muy temprano en la historia) y del cambio de énfasis en el tipo de soluciones. Más que hacer una propuesta paradigmática distinta, se recuperan nuevas capacidades tecnológicas de control y se proponen cambios en ciertas instituciones de gobernanza. En la segunda parte, estas soluciones particulares se describen mostrando cómo, en todo caso, son apuestas argumentativas que arriesgan soluciones específicas a ciertos desgastes de los aparatos públicos contemporáneos: ante los poderosos pero anquilosados sistemas de servicio civil, generar incentivos al control del aparato público por resultados aun si esto significa abrirlo al dominio de los intereses económicos y sociales (cuestión nada trivial pues, según la APP, el aparato gubernamental debería estar aislado y protegido

ante estos intereses). En la última parte, de reflexiones finales, se discute la importancia de esta argumentación para comprender la agenda de reforma de los aparatos públicos en realidades específicas, en este caso México y América Latina en general.

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROGRESIVA (APP)
A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP), ¿UN CAMBIO RADICAL?

El surgimiento de la concepción contemporánea de la administración pública (AP) es posicionado por muchos a finales del siglo XIX y principios del XX en Estados Unidos, y nombrado por algunos como la era de la administración pública progresiva (APP). Se la ha catalogado como la era “Progresiva” debido a la conceptualización muy extendida en ese momento de que el papel del gobierno implicaba un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación, incluso como motor principal. Las raíces de la APP, como lo ha demostrado Guerrero (2000), datan de la tradición alemana del cameralismo. En este documento asumiremos que tal corriente, la APP, realmente existe, pues es fácilmente demostrable que aquellos criterios fundadores de Wilson (1887) y Goodnow (1900) fueron atacados prácticamente de inmediato y dados por muertos por Waldo (1947), Simon (1947) y Dahl (1981). Así, siguiendo la metáfora lúdica de Hood, la NGP “derrotó” a un dinosaurio que llevaba por lo menos 30 años muerto. Por lo tanto, se debe estar consciente de que sostener la existencia de una corriente homogénea de la APP es sumamente débil. Pero es útil para los fines de esta discusión, que justamente apuntan a dismantelar el mito de la muerte de la vieja o tradicional administración pública y el nacimiento de una nueva y renovada en la NGP. La importancia y la trascendencia de la APP se deben en mucho a que los supuestos sustantivos que le dan vida son recurrentes a diversos gobiernos en diferentes realidades. Si tuviéramos que resumir en muy pocas palabras, diríamos que la APP se basa en la observación de que, por un lado, el gobierno es pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo. Pero, por otro, un gobierno dejado solo, sin vigilancia, es un gobierno seguramente corrupto e incompetente (o, peor, un gobierno con una burocracia más poderosa que los

políticos electos legítimamente). Esto último debido a la dificultad de dirigir una acción racional y eficiente en un gobierno democrático que separa necesariamente la definición de las políticas (a través de representantes y funcionarios electos y, por lo tanto, legítimos para tomar decisiones por la sociedad) y su ejecución en un cuerpo especializado (es decir, no necesariamente electo y, por lo tanto, en teoría, no legítimo para tomar decisiones por los ciudadanos) y profesional. La separación de poderes, el equilibrio que se busca entre éstos en un sistema democrático, implica necesaria e irremediamente que la acción gubernamental está imbuida de influencias políticas, de grupos y actores de la política, en el corto y largo plazos. Por lo tanto, en una sociedad “moderna”, que enfrenta competencia económica internacional, complejas relaciones internacionales, crecimiento del impacto tecnológico y una población diferenciada y plural, la administración pública influye (legítima e ilegítimamente) en la arena y las decisiones políticas, está construida y permeada por los vaivenes de la lucha por el poder y toma decisiones de alto impacto social (decisiones no tomadas por políticos y funcionarios electos necesariamente).

De alguna manera, implícitamente, la APP fue constituyendo una serie de supuestos para interpretar esta realidad (Peters, 1996; Hood, 1994). Primero, que la influencia política sobre la AP es en general pernicioso debido a la naturaleza oportunista y cambiante de los políticos profesionales. Sin claras fronteras, los políticos podrían usar el aparato administrativo para su propia conveniencia. En la arena económica, la situación era compleja también. En una sociedad en pleno crecimiento industrial, los problemas más recurrentes los representaban empresas tendientes a convertirse en monopolios y oligopolios, fuentes de poder sumamente grandes, capaces de influir en las decisiones gubernamentales (por su peso) en su beneficio y en contra del beneficio colectivo.

Ante estas circunstancias, la APP asumió que la relación con la arena política debía ser clarificada al extremo y que el método de la AP no podía ser el de los negocios privados, pues los problemas que enfrentaba y el contexto que le daba vida eran radicalmente distintos. Además, implícitamente se asentaba que la calidad ética tendría que ser el principal ingrediente de su gestión, pues cualquier intento de hacer eficiente a la AP sin considerar estos elementos políticos y económicos llevaría a sistemas inequitativos, que favorecerían a los más poderosos política y económicamente.

Para resolver esta problemática, la APP identificaba dos vías de solución posibles: una, mantener vigente el aforismo de los “padres fundadores” de Estados Unidos, el cual establecía que el gobierno es un mal necesario que se debe controlar, siendo la única manera lógica de controlarlo mantenerlo pequeño, limitado y amarrado (Federalist Papers, 1981). Pero en una sociedad industrial, en pleno crecimiento, esto era imposible, se argüía (Wilson, 1887). Era indispensable que la AP fuera separada, mejor aún, aislada de las influencias políticas y económicas, llenas de intereses particulares y mecanismos para influir sobre las decisiones públicas.

Además de esta separación, artificial, claro, pero necesaria hasta cierto punto, es indispensable, continuaría el argumento de la APP, la creación de una serie de mecanismos también artificiales pero necesarios, que construyeran la “particularidad” de las reglas de accionar de la AP: ante el poderío de los intereses económicos, un sólido aparato burocrático, técnico, capaz de dar sentido a la política pública en su impacto económico; ante los vaivenes de los políticos electos, un sistema artificial (y algunos pensamos que en términos organizacionales, anacrónico [Frant, 1993; Arellano, 2001]) de desarrollo del personal burocrático con sus propias reglas y aislado de la influencia política (el servicio civil de carrera); ante la dificultad de tomar la eficiencia y racionalidad económicas como los criterios básicos de acción, dadas las posibilidades de ser capturado por los intereses políticos y económicos, el desarrollo de un sistema detallado, rígido, en constante perfeccionamiento, de reglas, procesos y normas, vigilado constantemente por instancias técnicas e incluso por organismos independientes externos al aparato burocrático (Peters, 1996).

La AP de la era progresiva, entonces, tenía una clara determinación en la constitución de un sistema específico, de particulares características, que construía su propio lenguaje, fuera de la administración de negocios y de la argumentación económica basada en el óptimo de Pareto. De alguna manera se estaba consciente de lo complejo de la tarea e incluso de lo artificial de algunos de los mecanismos (como el servicio civil de carrera, en vez de un sistema más flexible y descentralizado de administración de personal). Pero habría que aceptar que era una solución importante al dilema de los aparatos gubernamentales en sistemas democráticos representativos, en los cuales la influencia política y la separación de poderes crean un marco institucional oscuro y dispar para la toma de decisiones ejecutiva dentro de un gobierno.

La burocracia del capitalismo, de alguna manera interpretada por Weber como una construcción social, requería el desarrollo de una compleja infraestructura, órdenes, procesos e instituciones para el caso particular de la administración gubernamental. El seguimiento de la acción a través de expedientes requería, por ejemplo, no sólo detallados expedientes, sino además las estructuras de capacitación y luego de vigilancia que aseguraran la neutralidad política y la solvencia técnica de tales procedimientos. No se podía confiar tal sistema a las buenas intenciones de los políticos ni a las bondades de una tecnología que podía inferir *a priori* los resultados de una acción burocrática. Por ello, la APP tendería a una preferencia expresa por el uso y diseño de mecanismos artificiales y complejos para la distribución colectiva de los recursos, más que por el uso de mecanismos “naturales” de mercado; o de la construcción de abigarrados mercados artificiales de competencia laboral de carrera burocrática, más que de la utilización de administradores contratados bajo criterios del mercado laboral abierto.

En resumen, entonces, el “progresivismo” dio cuerpo a una particular percepción del problema del gobierno, en un momento histórico determinado. Este momento puede ser visto como la revuelta de una clase media cansada de la maquinaria corrupta de los políticos que interactúan con los grandes capitalistas y mafiosos y que tienen como visión tanto la eliminación del monopolio (ley antitrust), la lucha contra la pobreza y la desigualdad (la Gran Sociedad, la llamaron en Estados Unidos), como el debilitamiento de las influencias nepotistas y de corto plazo de los políticos mediante la creación de un servicio civil basado en el mérito (Hood, 1998). La lista de las líneas de acción de la APP contiene, entre otros: la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas, la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas transparentes para evitar el compadrazgo y el nepotismo de los políticos, y el desarrollo de sistemáticas normativas que redujeran la probabilidad, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma, de actos corruptos o socialmente inequitativos.

De cierta forma, éstos fueron los principales pilares de la APP, puesto que, entre otras razones, llevaban a una confianza fundamental en la capacidad administrativa de corregirse a sí misma. Es decir, si bien se parte de una desconfianza natural en la dinámica política para dirigir los asuntos del gobierno, se imponen en la práctica nuevos meca-

nismos administrativos, nuevos aparatos burocráticos encargados de vigilar y asegurar la “neutralidad” de la acción administrativa. Como dice Hood (1998: 91), en todo caso la destitución de la APP como paradigma implicaría que han desaparecido o se han controlado efectivamente cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, y la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción si no son vigilados o si no se tienen sistemas que limiten tales tendencias.

A principios de los años setenta se consolidaron importantes argumentos teóricos que buscarían minar las bases de la APP, desde la economía con William Niskanen (1971) y desde la propia disciplina de la administración pública con Vincent Ostrom (1973). El sustento principal de estos autores es que en realidad el juego político que afecta la dinámica gubernamental es mucho más complejo que una visión de la política y la administración separadas por un abismo técnico. De hecho, nos dicen estos autores, las estructuras de la administración pública se mueven en una dinámica de actores políticos y burocráticos que defienden sus intereses a partir de una visión oportunista y calculadora. Es decir, en marcos organizativos e institucionales particulares, los actores, tanto en la política como en la burocracia (y por supuesto en la sociedad), calculan constantemente el efecto de tales limitaciones y buscan espacios estratégicos de acción para proteger sus intereses. No hay tal cosa como una base técnica homogénea que haga que los actores dejen de preocuparse por el oportunismo inherente en el accionar de otros actores o que obligue o incentive a éstos a interpretar las reglas de manera diferente según su conveniencia, por ejemplo. Desde esta perspectiva, el juego no se llama mejora tecnológica continua de la administración y sus espacios, sino creación de mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que convienen a la sociedad ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir, calculadores de su beneficio).

Visto de esta manera, la APP puede ser interpretada como la coartada conveniente de ciertos grupos que buscan proteger los intereses, básicamente el de las propias burocracias, asegurándoles empleo, dificultando su evaluación por resultados (vía servicio civil), limitando la competencia externa (vía la creación de seudomercados protegidos) y la capacidad política de control sobre los aparatos administrativos (vía la compleja red de procesos de presupuestación y gasto y el escudo que la profesionalización de los cuadros impone).

Esta interpretación elimina de facto el argumento de que existe una arena administrativa separada de los intereses políticos y de que la única solución posible a los problemas públicos tenga que ver con la construcción de un ámbito institucionalizado y protegido de los vaivenes políticos pero vigilado por los encargados del accionar gubernamental. Por el contrario, siguiendo esta interpretación económica del fenómeno gubernamental, es indispensable transformar el paradigma que ha sostenido a la AP las últimas décadas.

Es importante enfatizar que esta visión crítica de la APP, que con el paso del tiempo se convertiría en la base de la NGP, debe ser entendida justamente como una visión que intenta cambiar los supuestos sobre los que se parte para comprender la acción gubernamental. Más correctamente, sustituye ciertos valores argumentativos por otros valores. Para empezar, existe un cambio que va de una percepción colectivista de la acción social a una individualista. Bajo esta concepción, el orden social no deviene de la imposición de un orden general impuesto desde arriba, sino de un permiso otorgado por los individuos para generarse un orden desde abajo. De esta manera, los intereses diversos que en una sociedad se expresan, no necesariamente por razones o por la fuerza de valores éticos de ciertos grupos o individuos, van a acomodarse en un juego de suma positiva. Por el contrario, ante la falta de esquemas institucionales de incentivos claros dirigidos a la lógica egoísta de los individuos involucrados, tanto los que regulan la acción colectiva como los regulados buscarán proteger sus propios intereses. En otras palabras, las reglas del juego deben acomodarse explícitamente a la búsqueda del interés general a través de los intereses específicos de los individuos. Dado este esquema complejo de agregación de intereses, difícilmente se puede encontrar un sistema de agregación justo y eficiente. Por ello, el mercado generalmente dará mejores resultados que los esquemas basados en jerarquías (Williamson, 1975).

En definitiva, el supuesto argumentativo (es a final de cuentas un valor general más que una conclusión devenida de evidencia empírica sólida e irrefutable [Hood y Jackson, 1991]) que cambia la percepción de la naturaleza del gobierno y que alimentará prácticamente todas las propuestas instrumentales de esta corriente será recuperar el conocido “principio del puerco” de Tomas Carlye: los seres humanos, de los más ricos a los más pobres, son inherentemente racionales, calculadores, oportunistas y egoístas. Veamos un poco más en detalle esta línea de argumentación.

Argumento económico desde la administración pública

Ostrom arguye que la visión weberiana y wilsoniana de la AP, si bien resolvía determinados problemas como la compleja combinación de una administración pública con capacidad de acción y a la vez rendidora de cuentas (fundamental a cualquier régimen democrático), también obligaba a pagar grandes costos. Al plantearse la posibilidad de separar efectivamente la acción de la decisión política, la APP pretendió construir un andamiaje científico que hiciera posible tener un ámbito separado de la administración, sustentado en criterios éticos. Es decir, la acción racional científica aseguraba congruencia administrativa, constante mejora técnica y una vía universal a la mejora continua. En otras palabras, si se cometían errores en la acción administrativa, éstos eran resolubles a la luz de nuevas técnicas, nuevos planes, nuevos instrumentos. El aparato gubernamental era entonces un todo homogéneo, dirigido por criterios técnicos siempre mejorables, en un camino permanentemente en ascenso hacia la eficiencia.

En la práctica, sin embargo, la dinámica política del aparato gubernamental, continúa Ostrom, mostraba una realidad muy diferente. Los estudios clásicos de Selznick (1949) y Blau y Schoenherr (1971), por mencionar algunos, dibujaban una fotografía de la AP muy disímil: tomadores de decisiones en redes de política, necesitados de resolver problemas intrincados, en los que las reglas, las normas y los objetivos no eran suficiente guía para actuar con eficacia. Tomadores de decisiones, entonces, que utilizaban herramientas diversas, cooptando, negociando, utilizando como guía no sólo el interés general sino también el de sus organizaciones y oficinas, e incluso los intereses de su grupo o de grupos externos a la organización.

Según Ostrom, dos graves consecuencias se sufrirían de cerrar los ojos a esta realidad: una consecuencia práctica, que tiene que ver con el control desmedido por procesos y la desconfianza sistemática de la acción gubernamental. En otras palabras, un aparato público por un lado protegido de la competencia y afectado por múltiples intereses y por el otro atado de manos para actuar efectivamente como consecuencia de un sistema de normas y regulaciones excesivas, creadas por el propio mecanismo de protección de la burocracia de la influencia política. La segunda es la consolidación de una visión hipócrita sobre el análisis del sector público: toda solución era un

incremento de lo mismo, más ética y mejor técnica administrativa, nunca un cambio político ni un diagnóstico de las bases estructurales del comportamiento administrativo en las organizaciones e instituciones gubernamentales. Ostrom culmina su estudio propugnando por romper esta visión de la AP, a sus ojos limitada y falsa, y fortalecer el principio de que un buen gobierno es un gobierno controlado, pero por la eficiencia, por mecanismos de medición de resultados, que comprenda la realidad de las redes de política en las que se mueve la burocracia en las democracias contemporáneas. Ostrom, así, abría la puerta al análisis económico de la AP que hemos esbozado en líneas anteriores, pero que conviene ahondar un poco más en profundidad (Ostrom, 1973: 131-132).

Bases económicas del comportamiento burocrático

La teoría económica fue encontrando nuevos diagnósticos de la realidad de un gobierno que no actuaba siempre bajo la dirección del interés general, ni podía resolver todo técnicamente, ni era un actor congruente y sistemático. El problema era no sólo técnico o administrativo, sino también político y de diseño institucional.

Ya Adam Smith lo decía: “Nunca se hallan mejor administrados los servicios públicos que cuando la recompensa [de los funcionarios] sigue al desempeño efectivo y se halla ajustada a la diligencia empleada en el cumplimiento” (Smith, 1958: 636). Más recientemente, los estudios de Olson (1971) sobre la acción colectiva buscaron mostrar que ésta puede llevar a resultados subóptimos debido a la propia dinámica de la racionalidad individual, con base en el oportunismo intrínseco a tal racionalidad. Ésta, enfrentándose a situaciones que necesitan la cooperación entre diversos individuos, a falta de incentivos específicos, llevaría a la aparición de un fenómeno racional en términos de la lógica individual, pero altamente problemático en términos de la dinámica colectiva: los “polizones” (*free riders*). Las organizaciones (entre ellas los gobiernos) son productoras de bienes colectivos, los cuales son sustantivos para todos los participantes. Pero como estos bienes se otorgan a todos los miembros y no es posible (o viable) discriminar a alguien del beneficio de estos bienes, entonces es absolutamente lógico (en un mundo de seres humanos oportunistas) que los individuos tomarán la decisión de no cargar con los

costos de crear bienes que de todas maneras serán otorgados por la organización (por eso lo de polizones).

Los diferenciales de información, la capacidad de los seres humanos para esconder sus preferencias, llevan a un mundo muy diferente del que pensaba la administración pública clásica: un mundo de seres humanos oportunistas, manejadores de ámbitos de poder a través de los diferenciales de información, que manejan estas circunstancias para su beneficio, jugadores de juegos (de “dilemas de prisioneros”, a juegos de “gallina” y otros juegos estratégicos) y creadores de mecanismos institucionales generadores de esquemas de incentivos (Horn, 1995; Miller, 1990; Moe, 1997; Ostrom, 1986; Rose-Ackerman, 1986; Scharpf, 1993).

Cuando estos esquemas analíticos se llevan a la acción gubernamental en sentido estricto, los argumentos son sorprendentes: las democracias están construidas institucionalmente para ser ineficaces administrativamente (Niskanen, 1971). En un mundo de información asimétrica, de actores oportunistas, es lógico que los diferentes grupos jueguen con base en estas capacidades. De esta manera, la separación de poderes, consustancial a una democracia, genera un juego colectivo subóptimo. Los representantes de la sociedad, elegidos para hacer manejable la toma de decisiones en una democracia contemporánea, tienen determinados intereses propios y de grupos, cierta cantidad de información, y actúan dentro de un juego político determinado por las posibilidades de elección y reelección. Los “ejecutores”, las burocracias electas y las designadas, juegan un papel diferente en un juego también distinto. En el caso de las burocracias designadas, por ejemplo, tienen una cantidad de información mayor que los representantes respecto a los problemas reales y los mecanismos más efectivos para resolverlos. Saben que su existencia, siguiendo a Niskanen, depende del presupuesto y que este presupuesto depende de una decisión de los representantes. El juego estratégico entre estos dos actores es un juego de asimetrías de información y poder que llevan a una acción ineficiente. Esto porque los representantes son la principal preocupación de las burocracias y tienen en realidad una desventaja de información con respecto a aquéllas. Con ello, las burocracias son capaces de negociar presupuestos que no están ligados a la satisfacción de la sociedad ni a la producción de resultados controlados por los representantes (Niskanen, 1971: 22).

Cabe aclarar que Niskanen no fue el primero que formalizó es-

tos estudios del comportamiento burocrático. Ya Von Mises (1944) y Downs (1967) habían avanzado al respecto. De la misma manera, el esquema de Niskanen ha sido criticado profusamente desde su aparición (Dolan, 2002; Dunleavy, 1991; Horn, 1995; Lynn, 1991). Sin embargo, las bases conceptuales que inauguró siguen siendo válidas, incluso mejoradas y ampliadas aun por sus críticos. La dinámica institucional es más compleja de lo que Niskanen planteaba y las combinaciones de comportamientos políticos y burocráticos son más numerosas, pero la percepción de que el aparato administrativo de un gobierno no puede ser separado del marco institucional de la política, de la naturaleza del comportamiento a la luz de los incentivos presentados por las normas o las reglas del juego será una constante desde la perspectiva de este marco analítico.

Cualquier solución técnica y administrativa a los problemas de eficiencia y eficacia del sector público —es la conclusión de este tipo de análisis— es insuficiente y seguramente incapaz de generar cambios duraderos. Los cambios administrativos y las mejoras en las técnicas administrativas como tales no transforman el diseño y la estructura institucional, ni los marcos de normas que generan incentivos para que los agentes sociales dirijan sus comportamientos de cierta manera (o dirijan “racionalmente” el oportunismo individual para hacerse menos dañino e incluso positivo). Mientras el diseño institucional no cambie, entonces cualquier técnica administrativa se verá atrapada por el juego de actores racionales, oportunistas y en contradicción con la acción colectiva.

Hasta aquí el argumento económico ha planteado básicamente un nuevo diagnóstico: actores racionales en esquemas de acción colectiva generan marcos institucionalizados de acción, que buscan justamente crear contratos específicos, en los cuales la discrecionalidad es controlada a partir de mecanismos mutuos de control y acuerdo. Acuerdos siempre incompletos, por supuesto, pues difícilmente la discrecionalidad se puede reducir en un mundo de actores libres, oportunistas, con escalas de preferencia diferentes y capaces de utilizar la incertidumbre (información asimétrica, posibilidad de actuar oportunistamente) como arma para alcanzar sus objetivos.

¿Cómo cambian estos marcos institucionalizados de acción? Definitivamente no sólo a través del uso de técnicas administrativas o por simple voluntad política. Es necesario construir nuevos juegos y nuevos marcos de instituciones (reglas del juego que los actores ha-

cen propios y los constituyen en guía de su acción). La economía da idea de los nuevos mecanismos a construir, o al menos de sus reglas: contratos más precisos en términos de los incentivos y los efectos, reducción de los marcos de asimetría de información, derechos de propiedad más precisos, inclusión de esquemas competitivos de mercado o por lo menos creación de cuasimercados.

Pero es justamente aquí cuando la argumentación económica deja paso a propuestas gerencialistas. Los esquemas argumentativos de la economía son claramente insuficientes para, en realidad, impulsar un cambio institucional. Los nuevos contratos, los esquemas agente-principal, la definición de mecanismos de regulación y la creación de cuasimercados son guías, pero no instrumentos de cambio precisos. La introducción de la mayor parte de estos esquemas en la práctica gubernamental requiere acuerdos con las diferentes partes de la burocracia (para que los comprendan, para que tengan la capacidad de implementarlos, para que se creen los documentos normativos), de capacitación, de evaluación y seguimiento e incluso de promoción y convencimiento. Un contrato de desempeño para un funcionario de alto nivel, por ejemplo, requiere la definición operativa de resultados, la comprensión de la composición organizacional y el armado de un equipo de trabajo que sostenga el compromiso. Es en este punto donde la técnica económica deja de ser útil, necesitándose una forma explícita de lograr que los actores sociales concretos comprendan y acaten las nuevas reglas del juego. La retórica gerencialista otorga los elementos para dar un sentido más simple, claro y directo a este proceso de cambio.

NGP: FUENTES DE UNA RECONFIGURACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la década de los años setenta una serie de reformas al sector público comenzaron a ser implementadas en países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Estas reformas particulares fueron tomando una lógica congruente bajo la agenda de la OCDE en los años ochenta.

Tomando como base muchos de los argumentos que hemos revisado brevemente de Niskanen y Ostrom, se acuñó el término nueva

gestión pública (NGP) para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público. Hacer entendibles y aplicables las propuestas de reforma emanadas de la economía requería una retórica y un discurso de cambio, un lenguaje propio que hablara de profundas transformaciones en las bases y supuestos de la APP. El discurso de entrada en este sentido fue gerencialista, que abogaba por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público. En términos generales, amplios diagnósticos devenidos de la economía, que hablaban de problemas de diseño institucional en las democracias, encontraron salida práctica con la idea de que los instrumentos generales que hacen a las empresas privadas eficaces podrían ser replicados, por lo menos simulados, en el sector público.

En resumen, algunos autores sintetizarían esa supuesta revolución con la llegada de un nuevo paradigma, que va de un énfasis en la política pública a uno en las capacidades gerenciales; de un fuerte énfasis en los procesos a un énfasis en los resultados; de jerarquías ordenadas a la competencia en espacios de mercados o cuasimercados; de seguridad en el trabajo y salarios precisos para la burocracia a evaluación del desempeño y firma de contratos específicos amarrados a la obtención de ciertos resultados (Aucoin, 1990; Pollit, 1993).

Con el fin de dar mayor claridad a las bases de este supuesto cambio, hemos construido un cuadro (cuadro 1, p. 212) que recupera en síntesis estas modificaciones paradigmáticas (con base en Ferlie *et al.*, 1996; Hood, 1994; Gruening, 2001).

Es posible observar que en este listado general de “confrontación” de paradigmas existen aparentemente diferencias sustantivas entre la NGP y la APP. Pero como la columna de posibles impactos deja entrever, la diferencia radical y la bondad particular de la NGP comienzan a ponerse en entredicho.

Una primera razón de esto es que la NGP no se ha implementado de manera sistemática de tal forma que permitiera la evaluación de sus políticas o propuestas. Paradójicamente, un enfoque que en la retórica habla de evaluar por resultados específicos no se ha aplicado la regla a sí mismo. Los problemas que autores como Pollit *et al.* (1998) y Norman (2001) han encontrado para evaluar los efectos concretos de las políticas estilo NGP en el Reino Unido y Nueva Zelanda son sintomáticos. En la práctica encontramos más bien resultados mixtos (James, 2001; Christensen y Lægrid, 2001), con posibles éxitos de

cambio y mejora de tiempos o de recursos y con efectos negativos en términos de relaciones gubernamentales, claridad de los sistemas de información y en las relaciones Legislativo-agencias gubernamentales (Campos y Pradhan, 1997; Julnes y Holzer, 2001; Pollit *et al.*, 1998; Arellano *et al.*, 2000).

Una segunda razón, la de las dudas sobre la “novedad” de los conceptos de la NGP, es un poco más débil pero, desde cierto punto de vista, importante. Es débil por un lado pues puede ser ocioso buscar argumentos similares en propuestas del pasado, sacándolas de contexto. Los ejemplos que nos han dado al respecto Hood (1998) y Gruening (2001) son claros: en todo caso, la novedad de la NGP no reside necesariamente en una diferencia radical entre conceptos del “pasado” y los “modernos”, sino en la combinación de los elementos, instrumentos y estrategias propuestas de reforma, en el contexto particular de gobiernos contemporáneos. De esta manera, por ejemplo, la NGP es una combinación intrincada, pragmática (por lo tanto, muchas veces contradictoria en términos de argumentos), entre el nuevo institucionalismo económico y el “gerencialismo”. El primero, recuperando doctrinas clave para el sector público y su reforma, como competencia en vez de monopolio, transparencia en vez de subsidios escondidos, y estructura de incentivos más que modernización administrativa perenne. El segundo, incorporando más bien la dimensión organizacional, traduciendo las estructuras de incentivos en sistemas de comportamiento gerencial, movilizándolo la competencia más en la búsqueda de un nuevo *ethos* para la burocracia que en la generación de “celdas” dinámicas en las cuales la burocracia ya no pueda escapar de la vigilancia. De esta manera, como Barzelay (2000) demuestra, en la práctica la NGP va recuperando en ciertos contextos aquellas combinaciones que le son más convenientes a los tomadores de decisiones involucrados: en el caso de Aucoin (1995), uno de los libros paradigmáticos de la NGP, Barzelay muestra cómo en su interpretación de Nueva Zelanda se recuperaron aquellas partes de la teoría de la elección racional que no hacen inviable una implementación de “acuerdos” entre “agentes y principales” (ministros y burocracias en este sentido), retomando de alguna manera una de las tesis principales de la APP: la relación entre políticos y burocracias requiere instrumentos sofisticados de vinculación que claramente rebasan los criterios simples de eficiencia y racionalidad económica administrativa.

Sería ocioso negar la importancia del argumento y la retórica de la NGP, y la diferencia fundamental que busca crear respecto a las doctrinas más generales de la APP. Sin embargo, es claro que estamos frente a una opción que tiene su propia retórica, exagerada y rimbombante, como cualquier propuesta que se va convirtiendo en dominante en círculos de toma de decisiones. En todo caso, la NGP es una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos que enfrenta los mismos dilemas que enfrentó la APP hace ya más de un siglo, en un contexto diferente, más móvil y plural. Los enfrenta con nuevas combinaciones, atrayendo nuevos discursos y técnicas, encontrando (lógicamente) resultados mixtos en su implementación.

La “ortodoxia” de la APP, se dijo antes, murió en la década de los años treinta. Lo que siguió ha sido una serie de experimentos, búsquedas, aprendizajes sobre nuevas bases. La NGP ha sido probablemente el más exitoso de estos experimentos para armar un argumento relativamente congruente y darle sentido teórico y una base instrumental relativamente homogénea.

Probablemente uno de los factores que hace más ruido cuando se habla de la NGP es su pretensión (a veces presunción) de universalidad (muy claro en ciertos estudios, escritos por economistas principalmente). Es claro, además, que la NGP nació fundamentalmente de una tradición analítica y de un contexto político particulares, pero con claras y a veces engreídas ambiciones de generalización. Esta combinación es muy importante de comprender, pues si bien es cierto que la NGP nace en países con regímenes políticos que algunos denominan “Westminster”, esto no implica que sus doctrinas no hayan sido reconstruidas con un argumento general y que intenta tener validez transversal y longitudinal. En otras palabras, la NGP pretende poseer una fuerte argumentación sobre la comprensión del comportamiento político y el burocrático en sociedades democráticas contemporáneas. Con ello, su adaptación a realidades distintas, si bien se considera en términos generales como complejo (Schick, 1998), no es considerada imposible.

Es muy importante clarificar que, efectivamente, la argumentación de la NGP está basada en el diagnóstico de países con sistema político “Westminster”. Su intención de ser un argumento generalizable no puede pasar por alto este hecho. Algo hay en esta argumentación de un implícito “imperialismo” argumentativo. Pero no debe perderse de vista el corazón del argumento detrás de la NGP, cuestión que ha

sido pasada por alto algunas veces (Ramíó, 2001): las “fallas de mercado” y las “fallas de gobierno” no son monopolio de realidades culturales específicas, sino fenómenos generales de sociedades compuestas por individuos racionales y egoístas. Con ello, las realidades políticas pueden ser muy distintas (Westminster, corporativistas, colectivistas, etc.); sin embargo, el fenómeno de burocracias con intereses propios, capturas sistemáticas del interés social por grupos económica o políticamente poderosos, agendas políticas escondidas detrás de políticas gubernamentales (o estructuras gubernamentales e incluso discursos o defensas dogmáticas del derecho público, Ramíó, *op. cit.*), forman parte del diagnóstico general.

Seguir con el debate

NGP = moderno, nuevo, verdadero vs APP = arcaico, viejo, equivocado...

es tan falso como plantear

NGP = sistemas Westminster vs APP y regímenes tradicionales, latinos, corporativistas

En todo caso, es importante ubicar en el debate las diferencias argumentativas fundamentales, las bases conceptuales y los requisitos políticos. Y comprender las diferencias políticas y de los regímenes políticos, sin duda, pero no como taxonomías con claras fronteras, y por lo tanto, con vías divergentes de acción y solución, sino como opciones que se tienen para tomar decisiones, instrumentar e implementar ideas y proyectos en contextos de sociedades plurales que construyen el interés general a través de una compleja combinación entre acuerdo y debate, negociación y conflicto, confrontación y consenso.

Probablemente la discusión sea más productiva si se toman en consideración aquellos elementos que son más difíciles de cambiar de una estructura institucional determinada en un país específico, y se contrasta con la decisión o la apuesta incluso de si debe cambiar tal estructura y si es viable cambiarla, para entonces enfrentar el dilema de construir un aparato gubernamental que al mismo tiempo rinda cuentas y sea eficiente, siempre tomando como marco de referencia una sociedad democrática que abre amplias avenidas a la influencia política y económica de los grupos para imponer sus intereses sobre los del interés general, donde las burocracias son también actores interesados (*stakeholders* diría la literatura especializada). Encontrar

una lógica eficaz de reforma administrativa ante estos condicionantes es, probablemente, una vía más productiva que la de plantearse dicotomías paradigmáticas y recetas generales de reforma administrativa.

REFLEXIONES FINALES. LA REFORMA POSIBLE Y NECESARIA EN PAÍSES COMO MÉXICO

Tomando en consideración las condicionantes que hemos descrito hasta ahora, es interesante cambiar de foco de atención respecto a reformas administrativas en países en desarrollo y en transición a la democracia como México.

En México, como en muchos lugares de América Latina, la burocracia gubernamental, en general la arena gubernamental, tiene un doble papel de amplia importancia política: ser el espacio real de la lucha por el poder, la arena política pues y, por otro lado, constituirse como el espacio objetivo de representación social. A causa de la debilidad de los mecanismos propios de las democracias en un contexto con baja participación política la arena gubernamental constituyó por muchos años el espacio real por donde pasaban las decisiones fundamentales de un régimen. La carencia de mecanismos de pesos y contrapesos efectivos ha implicado la formación de burocracias poderosas, algunas veces sólidas y compactas, pero débilmente vigiladas y diferenciadas de la actividad política. Cuestiones como un servicio civil de carrera, el desarrollo de uno o varios mecanismos de vigilancia apoyados por los medios de comunicación, las universidades y la sociedad en general, y un mecanismo diferenciador entre las decisiones de los poderes legislativos y el diseño de políticas públicas (dentro, además, de la escasa diferenciación sistemática entre funcionarios designados y funcionarios electos en países latinoamericanos) no fueron considerados avances necesarios por desarrollar en un país como México, ante un aparato gubernamental que funge de facto como una arena política. Por estas razones, el aparato gubernamental se convirtió, en la práctica, en la estructura institucional de representación, en la cual los diversos grupos sociales negocian o presionan para obtener respuesta a sus necesidades.

Los fundamentos de la APP, como puede observarse, no se aplicaron sistemáticamente en esta realidad nacional. La separación

política-administración era un estorbo para el manejo discrecional del aparato público por parte del régimen. No sólo por ello, pues los lazos clientelares y patrimoniales de la burocracia con los grupos sociales eran fuente de legitimidad gubernamental. La creación de un sistema que protegiera al aparato administrativo de los vaivenes políticos no era indispensable pues en su lugar estaba un sistema de prebendas que permitían estabilidad en el aparato burocrático: para los sindicalizados, vía los lazos clientelares entre partidos políticos, sindicatos y Ejecutivo, y para los mandos medios y superiores, vía la formación de camarillas o la protección informal de redes semiprofesionales que a la larga se fueron consolidando para crear un cuerpo profesionalizado (de manera informal) de funcionarios de nivel medio. El contrapeso de los poderes Legislativo y Judicial es débil, permitiendo a la vez un sistema que se autorregula endogámicamente (a veces muy tarde, ya cuando severas crisis están en pie) con mecanismos de vigilancia formales (en constante adaptación a circunstancias particulares) relativamente efectivos, pero siempre manipulables según ciertas reglas políticas. El sistema de rendición de cuentas, lógicamente, ha estado en control por parte del régimen, haciendo difícil, por lo tanto, la existencia de una ley de libertad de información.

Un sistema así está lejos de ser un ejemplo de un sistema administrativo tipo de la APP. En realidad es un sistema muy diferente, con problemas similares pero, en términos estructurales, muy heterogéneo. Es claro que un sistema de este tipo permite también que sus aparatos administrativos y políticos sufran constantes “capturas” (como lo diagnosticó la NCP), pero estas capturas están institucionalizadas, mas no son lagunas o errores de un aparato burocrático vigilado y profesional. De la misma manera, este aparato administrativo se ve preocupado más por sus asuntos que por los de los ciudadanos (sus clientes, diría la NCP), pero parte de “sus asuntos” son atender los intereses clientelares de su representación política. En este caso, entonces, la burocracia no es del tipo que la NCP asume: una burocracia altamente institucionalizada, suficientemente hábil para construir e imponer su propia agenda vía las políticas públicas diseñadas desde el Legislativo y las altas esferas del Poder Ejecutivo (funcionarios electos). Los problemas de “agente-principal” aquí no conciernen a la dificultad de hacer a la burocracia obedecer los lineamientos de la política más que sus propios requerimientos institucionales, sino la de cadenas múltiples

de agentes y principales, con agendas de diversos niveles, concernientes a intereses y grupos políticos de muy distinta índole.

Barzelay (2000) ha defendido enfáticamente que es indispensable preguntarse dos cosas para hablar en serio de la implementación de las ideas de la NGP en un país en específico: ¿qué razones llevan a los tomadores de decisiones gubernamentales de un país a implementar reformas administrativas? y ¿qué objetivos de política se persiguen en el proceso y cómo se van adaptando a la realidad institucional? Definitivamente éste pareciera ser un camino más fructífero a mantener en la discusión de dicotomías conceptuales o luchas entre paradigmas, que difícilmente tiene un sólido y único marco de referencia.

Para el caso de países como México, la agenda no está entonces en discutir si se deben aplicar los principios de la NGP o si ésta es imposible de implementar por razones tecnológicas o culturales (es decir, porque no estamos preparados o porque la “cultura” política es muy diferente). Efectivamente, la NGP fue creada en culturas políticas diversas y bajo condiciones de un “hábitat” de la administración pública (y necesariamente, por lo tanto, del sistema político) muy distintas. Pero la pregunta fundamental es ¿por qué queremos reformar nuestros aparatos gubernamentales y qué objetivos queremos alcanzar dadas nuestras condiciones políticas y sociales?

Es indudable que nuestras administraciones públicas deben cambiar, y es también claro que la utilización a ciegas de ideas de la NGP está fuera de lugar ante las condiciones que encontramos en países como México. Pero ambas premisas no nos llevan a negar la utilidad de diversos principios de la NGP para la reforma en tales realidades.

Así como el punto de partida de la NGP en los países anglosajones ha sido liberar la burocracia de la sobrerregulación, dándole un sentido a la acción gubernamental más técnico por resultados y dirigido a la sociedad (evaluado por la atención al “cliente”), en países como México estos principios van acompañados de una serie de objetivos con mayor alcance: evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos institucionales para separar la carrera política de la administrativa y asegurando un nivel alto de vigilancia política y social sobre las acciones del aparato administrativo. El marco analítico de la NGP nos enseña que al transformar nuestra visión del aparato público como un cuerpo profesional y ético de la función pública por una en la cual el aparato es un cuerpo flojamente acoplado de grupos e individuos con intere-

ses en un marco institucional que define las reglas del juego, nuevas posibilidades de cambio y reforma se abren (Arellano *et al.*, 2000a). Implementar un sistema de calidad total, de atención al cliente, de contratación y competencia o un presupuesto por resultados en un aparato poco vigilado, con débiles esquemas de rendición de cuentas y con un servicio civil de carrera poco transparente o inexistente que hace del aparato un manipulable instrumento de la política, puede ser poco efectivo a menos que al mismo tiempo se complementen esas acciones con el fortalecimiento de los mecanismos de control, vigilancia y transparencia de la administración pública, para ubicarla en un espacio social distinto: del espacio de representación social clientelar al de caja de resonancia de los intereses sociales y de la toma de decisiones de política pública.

En otras palabras, ninguna reforma administrativa que se conciba a sí misma como una transformación exclusivamente técnica, basada en palabras como “calidad”, “innovación”, “cliente”, “evaluación por resultados”, tendrá posibilidades de éxito en el corto plazo en “hábitats” administrativos altamente clientelares (al ser un mecanismo de representación social, como hemos referido anteriormente), poco responsables (al ser la vigilancia tanto del Congreso como dentro del Ejecutivo poco integrada y capaz), basados en la lealtad pero poco profesionales (al ser el servicio civil inexistente o débil), y acostumbrados a la opacidad informativa y la sobrenormativización (como mecanismos para diluir responsabilidades, tomando decisiones de manera autoritaria y poco dadas a la negociación y la cooperación) (Guerrero, 2000).

La reforma administrativa en países como México es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto: implica un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales. La discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja administración pública o si podemos implementar las ideas de la NGP devenidas de realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos en “hábitats” como éste.

Para comenzar, una de las lecciones fundamentales de lo que hemos denominado la Administración Pública Progresiva (APP) no puede ser olvidada en estos contextos: los aparatos públicos pueden ser capturados por intereses económicos y políticos, por lo que es necesario “aislarlos” de alguna manera para asegurar equidad y con-

tinuidad. La gestión gubernamental es, en este sentido, ampliamente distinta de la administración de empresas. El criterio de eficiencia es básico, pero no puede ser el único que guía la acción gubernamental. Legalidad, separación de la carrera administrativa de la carrera política, aislamiento institucional de las decisiones de política de los vaivenes políticos, administración basada en principios de equidad y protección de los diferentes grupos sociales según principios arraigados en el debate político que definen el “interés general” parecen ser fundamentales en realidades como la mexicana. Desarrollar una administración pública institucionalmente protegida de los vaivenes políticos implica sólidos marcos normativos y fuertes instrumentos procedimentales, capaces de dirigir la decisión de política bajo criterios transparentes y ampliamente vigilados por el Congreso y otros organismos sociales. Implica a su vez fortalecer la carrera administrativa, creando cuerpos profesionales, con reglas claras y respetadas para ascender en la escalera jerárquica y con suficiente autonomía para dar continuidad a los programas gubernamentales.

Como toda construcción institucional, ésta tiene altos costos, aquellos que hemos discutido en este artículo como parte del diagnóstico de la NGP. Pero parece evidente que es necesario avanzar en este sentido, creando un “hábitat” más profesional, transparente y basado en la legalidad, sobre todo con un claro entendimiento de que el aparato administrativo es más que un cuerpo técnicamente manipulable, siendo en realidad una parte importante del sistema político, afectando intereses de diversos grupos sociales y formando parte de la lucha política. Pero aquí es donde las lecciones de la NGP pueden ser útiles.

Un aparato vigilado y dirigido por resultados, por desempeño, creando marcos de incentivos para innovar y mejorar la calidad del accionar público, construyendo poco a poco los espacios de mayor autonomía para la toma de decisiones, en un espacio legal y de transparencia, no parece ser imposible ni indeseable en estas circunstancias. Lo fundamental es comprender que las ideas administrativas “innovadoras” de la NGP (presupuesto por resultados, evaluación del desempeño, indicadores de calidad, esquemas de incentivos para generar acción colectiva eficiente) se han sustentado, en diversos países, en regímenes administrativos transparentes, vigilados ampliamente, dentro de marcos normativos sólidos y eficaces, con servicios civiles de carrera institucionalizados (tanto en sus costos como en sus beneficios) y, sobre todo, con una amplia capacidad de sus aparatos para

debatir y discutir con los actores políticos y sociales las implicaciones de estas reformas y de sus acciones.

Es sobre esta línea de análisis que estamos convencidos es más fructífera la discusión en países como México. Las reformas son urgentes y es necesario involucrar en el debate a actores sociales diversos, al aparato legislativo, a organismos sociales. La reforma administrativa debe sustentarse en muchos más elementos que en la percepción simplista de la implementación de ideas “innovadoras” de la NGP, surgidos en realidad de una discusión política e institucional mucho más amplia, como esperamos haber demostrado en el presente artículo.

Cuadro 1

<i>Idea fuerza de la NGP</i>	<i>Retórica del cambio de la NGP</i>	<i>Argumento de la APP que la idea fuerza de la NGP intenta sustituir</i>	<i>Posibles efectos de la NGP</i>
Gerencialismo al estilo de la iniciativa privada	Las “probadas” técnicas del sector privado permiten visualizar variables fundamentales que eviten el desperdicio de recursos y posicionen al cliente como razón de ser de la administración	El proceso y la norma son mecanismos creados por la legislatura y la administración para evitar no sólo la corrupción, sino además la inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales. La eficiencia no es el único valor AP, sino también el trato legal, justo y equitativo	<i>Positivos:</i> Búsqueda de mecanismos de mejora regulatoria y técnicas administrativas cambiantes y adaptativas <i>Negativos:</i> Debilitamiento de la conciencia de rendición de cuentas y complejización de los sistemas de control. Excesiva retórica gerencialista (con rasgos tecnocráticos) como solución a problemas sociales graves y complejos
Contratos y creación de competencia y cuasimercado	La creación de competencia entre unidades de servicio reduce costos, permite la evaluación y elimina subsidios a grupos de interés	La lógica del mercado y de la competencia es también una lógica de intereses particulares. La acción burocrática asegura un trato legal y justo, mientras que la competencia y el mercado están dirigidos a la ganancia y el triunfo del más fuerte sobre el débil	<i>Positivos:</i> Mejora en los mecanismos de acción burocrática ante una vigilancia y un control externo más objetivo y mensurable. Implementación de nuevas opciones de coordinación. Focalización en la eficiencia de la acción <i>Negativos:</i> La regulación se hace compleja. Requiere sistemas técnicamente más complejos para asegurar vigilancia sistemática de la sociedad sobre las agencias y las personas responsables de los resultados y las consecuencias de mediano y largo plazos. En otras palabras, es muy difícil establecer contratos completos para especificar la naturaleza de los servicios requeridos, haciendo que los contratistas utilicen su oportunismo para otorgar servicios de baja calidad social

Cuadro 1 (continuación)

<i>Idea fuerza de la NGP</i>	<i>Retórica del cambio de la NGP</i>	<i>Argumento de la APP que la idea fuerza de la NGP intenta sustituir</i>	<i>Posibles efectos de la NGP</i>
Evaluación del desempeño	El servicio público debe enfatizar la productividad del trabajo de los servidores públicos, haciendo la rendición de cuentas un asunto medible y transparente	El servicio civil de carrera permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias de corto plazo de los políticos. La profesionalización, la permanencia en la carrera administrativa y sueldos seguros y transparentes aseguran una burocracia profesional, neutra y alejada del <i>track</i> político	<p><i>Positivos:</i> Introducción sistemática de conceptos de productividad. Recuperación del valor del trabajo público. Mejor y más intensa dinámica laboral en el sector público</p> <p><i>Negativos:</i> Las dificultades para medir el desempeño razonable y transparente implican la creación de complejos sistemas de control. Estos sistemas tienden a ser bastante imperfectos, siendo relativamente fácil burlarlos, simularlos y adaptarlos por los individuos y los grupos. La retórica de estas reformas se convierte en el mayor activo ante la dificultad de mostrar resultados concretos y sostenidos</p>
Discrecionalidad gerencial inteligente basada en resultados	La rendición de cuentas efectiva es aquella que demuestra la eficiencia y la eficacia, no el seguimiento de normas y procedimientos	La administración de programas requiere un seguimiento escrupuloso de las normas y procesos que asegure el cumplimiento de los objetivos definidos desde el Poder Legislativo y una rendición de cuentas precisa y mensurable	<p><i>Positivos:</i> Recupera la necesidad de establecer una administración inteligente y capaz como requisito de la acción pública. Pugna por hacer más realista la percepción social sobre el papel y la importancia de las burocracias en el accionar de un buen “gobierno”</p> <p><i>Negativos:</i> Deja poco clara la relación entre acción gerencial y control legislativo y social de tal acción. La retórica de la NGP tiende a fortalecer la primera y a menospreciar la segunda. Se tiende, implícitamente, a sostener una neodicotomía política-administración</p>

Cuadro 1 (continuación)

<i>Idea fuerza de la NGP</i>	<i>Retórica del cambio de la NGP</i>	<i>Argumento de la APP que la idea fuerza de la NGP intenta sustituir</i>	<i>Posibles efectos de la NGP</i>
Control por resultados	Controlar por resultados no sólo es más eficiente, sino también reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que se esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites	El control por procesos es clave ante la dificultad de asegurar resultados específicos frente a problemas de alta complejidad en los que actúan otros agentes sociales aparte del gobierno, y sobre todo cuando implica la transformación de comportamientos sociales en tales niveles de incertidumbre y por las complejas relaciones e interagencias, el más seguro mecanismo de control es el proceso	<p><i>Positivos:</i> Induce a una reforma completa e integral de los aparatos administrativos, acercándolos a clarificar las agendas de acción y los resultados por obtener. Cambia las dinámicas de reflexión y análisis en los propios aparatos e incluso en las legislaturas al enfocarse a resultados como parte del análisis</p> <p><i>Negativos:</i> Tendencia a sobre enfatizar que los cambios complejos que estos sistemas de control por resultados requieren en las estructuras políticas se solucionan con análisis técnicos y no con procesos de negociación y acuerdos políticos</p>

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, D. (2000), “¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la nueva gestión pública”, *International Management*, vol. 5, núm. 1.
- (2001), “Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana”, *Iztapalapa*, año 20, núm. 48.
- Arellano D. *et al.* (1995), “Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte”, *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm. 1.
- (2000), “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, *Revista del CLAD Reforma y democracia*, núm. 17, Caracas.
- (2000a), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Aucoin, P. (1990), “Administrative Reform in Public Management”, *Governance*, vol. 3, núm. 2.
- (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.

- Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- (1999), “How to Argue about New Public Management”, *International Public Management Journal*, vol. 2, núm. 2.
- (2000), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Blau, P. y R. Schoenherr (1971), *The Structure of Organization*, Nueva York, Basic Books.
- Campos, J. y S. Pradham (1997), “Evaluating Public Expenditure Management Systems: an Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, núm. 3.
- Christensen, T. y P. Lægrid (eds.) (2001), *New Public Management, the Transformation of ideas and Practices*, Hampshire, Ashgate.
- Dahl, R. (1981), “The Science of Public Administration: Three Problems”, en F. Mosher (ed.), *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*, Nueva York, H&M.
- Dolan, J. (2002), “The Budget-Minimizing Bureaucrat? Empirical Evidence from Senior Executive Service”, *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 1.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown.
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Nueva York, Prentice Hall.
- “Federalist Papers” (1787), en F. Mosher (1981), *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*, Nueva York, H&M.
- Ferlie, E. et. al (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Frant, H. (1993), “Rules and Governance in the Public Sector: The Case of Civil Service”, *American Journal of Political Science*, vol. 37, núm. 4.
- (1999), “Useful to Whom? Public Management Research Social Science, and the Standpoint Problem”, *International Public Management Journal*, vol. 2, núm. 2.
- Goodnow, F. (1900), “Politics and Administration”, en F. Mosher (ed.), *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*, Nueva York, H&M.
- Gruening, G. (2001), “Origin and Theoretical Basis of New Public Management”, *International Public Management Journal*, vol. 4, núm. 1.
- Guerrero, J.P. (2000), *La reforma de la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar?*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Guerrero, O. (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.
- Hood, C. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Oxford, Oxford University Press.
- (1998), *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, C. y M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldersshot.
- Horn, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- James, O. (2001), “New Public Management in the UK: Enduring Legacy or Fatal Remedy?”, *International Review of Public Administration*, vol. 6, núm. 2.
- Julnes, P. y M. Holzer (2001), “Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation”, *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 6.
- Kettl, D. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings Institution.
- Linn, L. (1991), “The Budget-Maximizer Bureaucrat: Is There a Case?”, en S.A. Blais y S. Dion (eds.), *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Miller, G. (1990), “Managerial Dilemmas: Political Leadership in Hierarchies”, en K. Sweers y M. Levi (eds.), *The Limits of Rationality*, Chicago, University of Chicago Press.
- Mises, L.V. (1994), *Bureaucracy*, New Heaven, Yale University Press.
- Moe, R. (1994), “The ‘Reinventing Government’ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”, *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 2.
- Moe, T. (1997), “The Positive Theory of Public Bureaucracy”, en D. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice; a Handbook*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- Norman, R. (2001), “Letting and Making Managers Manage: the Effect of Control Systems on Management Action in New Zealand’s Central Government”, *International Public Management Journal*, vol. 4, núm. 1.
- Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1986), “An Agenda for the Study of Institutions”, *Public Choice*, núm. 48.
- Ostrom, V. (1973), *The Intellectual Crisis in America Public Administration*, Alabama, Alabama University Press.

- Peters, G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Pollit, C. et al. (1993), *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell.
- (1998), *Decentralising Public Service Management*, Londres, MacMillan.
- Ramió, C. (2001), “Los problemas de implantación de la nueva gestión pública en administraciones públicas latinas: modelos de Estado y cultura institucional”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas.
- Rose-Ackerman, S. (1986), “Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?”, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 2, núm. 1.
- Scharpf, F. (ed.) (1993), *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Boulder, Westview Press.
- Schick, A. (1998), *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms*, Washington, Banco Mundial.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, California, University of California Press.
- Simon, H. (1947), *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar.
- Smith, A. (1958), *Estudio sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Waldo, D. (1947), *The Administrative State*, Nueva York, H&M.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, The Free Press.
- Wilson, W. (1887), “The Study of Administration”, en F. Mosher (ed.), *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950*, Nueva York, Houghton Mifflin.

¿JUSTIFICACIÓN POR LAS OBRAS O POR LA FE? EVALUANDO LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA*

CHRISTOPHER POLLIT**

En primer lugar, el artículo define un conjunto de medidas políticas que constituyen la nueva gestión pública (NPM, por sus siglas en inglés). Se cita evidencia que apoya la afirmación de que la nueva gestión pública ha sido ampliamente adoptada, con variaciones locales, en muchos Estados occidentales. El impacto de tal reforma a gran escala es considerable. El artículo, por lo tanto, explora el grado en que la nueva gestión pública ha sido objeto de una evaluación seria y sistemática. Se argumenta que ha habido relativamente pocas evaluaciones de amplio alcance y que las metodologías adoptadas por éstas han tendido a dejar algunas preguntas fundamentales acerca de la efectividad de la nueva gestión pública sin responder. A pesar de ello, el entusiasmo político por las reformas de este tipo continúa aparentemente en un alto nivel. El artículo concluye con algunas modestas sugerencias para mejorar las formas de evaluación de las reformas características de la nueva gestión pública.

INTRODUCCIÓN

“Hay un eje común en la modernización en los países de la OCDE” (Naschold, 1995: 1) También hay un amplio (aunque no completo) acuerdo en cuanto a los contenidos de este eje. Los elementos bastante similares son listados por una serie de comentaristas (por ejemplo,

* Christopher Pollit, “Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management”, *Evaluation*, Sage, julio de 1995, vol. 1, núm. 2. pp. 133-154. Traducción de Isabel Fernández Espresate.

** Decano de Ciencias Sociales y codirector del Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Práctica (CEPPP) de la Universidad de Brunel. Además de su experiencia académica como investigador y profesor, ha trabajado en la OCDE, HM Treasury y diversas organizaciones públicas.

Barzelay, 1992; Dunleavy y Hood, 1994; Gore, 1993; Naschold, 1995; OCDE, 1993a; Pollitt, 1993; St.-Martin, 1994). A mediados de los años ochenta se generó un notable grado de consenso entre los dirigentes políticos de varios países acerca de lo que estaba equivocado en la función pública (Peters y Savoie, 1994: 419). Los elementos mostrados en el cuadro 1 son ahora proclamados y practicados por una amplia gama de países de Europa occidental y América del Norte. Éstos han llegado a ser conocidos colectivamente como “la nueva gestión pública” o la NPM.

Cuadro 1. Elementos de la nueva gestión pública

Reducción de costos, limitando los presupuestos y la búsqueda de una mayor transparencia en la asignación de recursos (incluyendo financiamiento con base en actividades o fórmulas y, más recientemente, un cambio en la contabilidad patrimonial)

Desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en instituciones separadas (“agencias ejecutivas”, “empresas comerciales de gobierno”, “centros de responsabilidad”, “empresas estatales”, etcétera) a menudo ligadas al superior por un contrato o cuasicontrato (acuerdos de desempeño, documento de marco de trabajo, etcétera)

Descentralización de la autoridad de gestión dentro de instituciones públicas (jerarquías “más horizontales”)

Separación de la función de provisión de servicios públicos de la función de adquisición de los mismos

Introducción de mecanismos de mercado y cuasimercado (MTM)

Requerir al personal que trabaje con base en objetivos de desempeño, indicadores y resultados de los objetivos (gestión de desempeño)

Cambio del empleo público basado en la permanencia y el pago estándar nacional hacia un esquema basado en contratos por periodo, pago por desempeño (PRP) y determinación local de pago y condiciones

Incremento en el énfasis en la “calidad” de servicio, normatividad estándar y “respuesta del consumidor”

Estos ocho elementos incluyen una “canasta de productos” para aquellos que deseen modernizar el sector público de las sociedades industriales occidentales. No todos los elementos están presentes en cada caso. Mezclas características varían de país en país (por ejemplo, mayor énfasis en la gestión del desempeño en los países escandinavos; un fuerte acento en los mecanismos de mercado (MTM por sus siglas en inglés), la contratación del servicio público y los enfoques siste-

máticos para mejorar el servicio en Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos; descentralización interna en Francia). Esto es sólo lo que se espera. Después de todo, los distintos países tienen diferentes experiencias históricas, y buscan reformar por sí mismos dentro de sus diferentes marcos constitucionales (Jones, 1994; St.-Martin, 1994: 33-35). A algunos países —más notablemente Alemania y Japón— no parece haberles interesado la nueva gestión pública en lo absoluto.

Sin embargo, una vez alcanzadas estas diferencias importantes y reales, muchos esfuerzos de modernización han implicado el despliegue simultáneo de un número de elementos de la nueva gestión pública. Hay, incluso, algunos signos de convergencia desde principios de los años noventa. Es obvio que los elementos listados en el cuadro 1 interactúan entre sí, a menudo con mucha fuerza. Así, por ejemplo, la separación de la adquisición y provisión es una condición previa para la introducción de los mecanismos de mercado (MTM), y también una forma de desagregar las organizaciones burocráticas monolíticas. Asimismo, el establecimiento de metas de desempeño es un precursor útil para cambiar los términos del empleo hacia los contratos por plazos, basados en el pago por resultados (PRP). En el corto plazo, parece que existe justificación para considerar estos ocho elementos como un conjunto interactivo o sistema (nueva gestión pública), en lugar de evaluar cada uno de ellos como si se pensara en un proyecto o programa singular y distintivo. Como la Secretaría del Departamento de Finanzas australiano dijo a finales de 1993: “los distintos aspectos de la reforma no son accidentes de la historia, se apoyan mutuamente y su naturaleza integrada es crucial en el éxito global de las reformas” (Sedgewick, 1993).

La vida laboral de millones de funcionarios públicos está siendo sustancialmente alterada por estas innovaciones. La gestión de los vastos presupuestos ha sido significativamente reformada. Los servicios básicos recibidos por cientos de millones de ciudadanos han sido y serán afectados —para bien, si los defensores de la nueva gestión pública están ahí para crearlo—. En Estados Unidos, el Informe de Revisión de Desempeño Nacional (Gore, 1993) se comprometió a “reducir” la mano de obra federal en 232 000 (posteriormente fue elevada por el Congreso a 272 000); en el Reino Unido el Programa de la Citizen’s Charter lanzado en 1991 había sido oído, para 1993, por 71% de la población y había divulgado alrededor de 40 cartas de una amplia variedad de servicios públicos y utilidades (ICM Research,

1993; Pollitt, 1994). También en el Reino Unido, el proceso de desagregación de los departamentos centrales en las funciones esenciales, más una red de agencias ejecutivas, entre 1989 y 1995, dio lugar a una situación en la cual alrededor de 63% de los servidores públicos estaban trabajando en agencias (Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1994). En Nueva Zelanda, incluso los más altos funcionarios ejecutivos ahora se relacionaban con sus ministros a través de acuerdos de desempeño cuasicontractuales. Las normas han sido prescritas no sólo por cuestiones operativas, sino también por la calidad del asesoramiento sobre políticas (State Services Commission, 1992). En Australia, el porcentaje de la fuerza laboral remunerada representada por el servicio público cayó de 5.7% en 1975 a 2.6% en 1993.

Dada la magnitud y la importancia de estos impactos, se podría suponer que la nueva gestión pública ha sido objeto de una evaluación intensiva, particularmente cuando algunas de las técnicas que constituyen su arsenal ponen gran énfasis en la evaluación como un medio para “cerrar el círculo de la retroalimentación”. La revisión de documentos clave de un conjunto de países parece mostrar que, a más de una década del cambio por las reformas, las evaluaciones de los directivos han estado lejos de ser numerosas. Evaluaciones más limitadas —de cambio en una institución o dimensión— han sido más comunes, pero no son el principal enfoque de este artículo (y en todo caso, usualmente parecen sufrir de las mismas limitaciones teóricas y metodológicas de sus homólogos más ambiciosos). Aquí existe una paradoja: mientras la doctrina de la nueva gestión pública insiste en que los servicios públicos deben invertir en producir resultados cuantitativos (por ejemplo HM Treasury, 1988), algunos aspectos fundamentales de las reformas parecen haber permanecido casi inmunes a tales requerimientos.

PROPÓSITOS

Dada la aparente escasez de evaluaciones amplias y rigurosas de las reformas de la nueva gestión pública, este artículo plantea tres preguntas principales:

- 1] ¿Hasta qué punto las evaluaciones que se han realizado confirman que los beneficios proclamados por los defensores de la nueva gestión pública han tenido lugar?
- 2] ¿Por qué métodos han llegado a sus hallazgos?
- 3] ¿Qué tipos de evaluación podrían emprenderse ahora para mejorar nuestra comprensión de las ventajas y desventajas de la nueva gestión pública?

En la búsqueda de respuestas a estas preguntas, el artículo se centra en el lado de la *gestión* de la interfase gestión-política, en los cambios de gestión en el funcionamiento concreto de los servicios públicos. En muchos países, las reformas de gestión se han dirigido a una reconsideración de la relación “hechura de política-funciones de política consultiva” (por ejemplo, St.-Martin, 1994; Trosa, 1994), pero una adecuada discusión de estas importantes “repercusiones” debe esperar forzosamente a un artículo posterior.

ALCANCE Y PROPÓSITO

Es un lugar común en la literatura relevante que la evaluación puede tener una variedad de propósitos y que puede llevarse a cabo a través de una amplia gama de niveles, que varían de la autoevaluación individual a una gran escala de comparaciones internacionales de las economías enteras o de los sistemas sociales. Como la nueva gestión pública es un fenómeno internacional —y ha sido probablemente promovida más vigorosamente por las autoridades nacionales a nivel de los gobiernos—, este artículo se centra principalmente en las evaluaciones de amplio alcance. Tales evaluaciones incluyen aquellas que se centran en sectores enteros (por ejemplo, educación, cuidado de la salud) o en las grandes organizaciones nacionales multifacéticas (el servicio público australiano), o, más allá incluso de estos grandes estudios nacionales, las comparaciones internacionales llevadas a cabo por la OCDE o el Banco Mundial. Inevitablemente, por lo tanto, muchos puntos más finos del detalle están sujetos a ser pasados por alto y algunos casos locales que exhiben interesantes variaciones de las tendencias más amplias podrían desvanecerse sin ser reconocidos.

En lo que a los efectos de las evaluaciones revisadas se refiere, se

mantiene una postura católica incluyente. Hay muy pocas evaluaciones a gran escala disponibles, como para que sea razonable ignorar o excluir algunas categorías. Nuestro *tour d'horizon* incluirá, por lo tanto, primero, los análisis académicos relativamente “puros” (por ejemplo, Hyndman y Andersen, 1995; Dunleavy y Hood, 1994; Robinson y Le Grand, 1994); en segundo lugar, estudios realizados por académicos como consultores de los organismos estatales (por ejemplo, Naschold, 1995; St-Martin, 1994); tercero, las evaluaciones de órganos intergubernamentales (por ejemplo, OCDE, 1993b, 1994); cuarto, los análisis realizados por cada gobierno (por ejemplo, Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1994; Employment Service, 1993; Management Advisory Board, 1994; Task Force on Management Improvement, 1992; Trosa, 1994); quinto, escrutinios por las entidades fiscales del Estado (Auditor General of Canada, 1993; General Accounting Office, 1993), y sexto, las valoraciones más concededoras/discursivas que son a veces ofrecidas por altos funcionarios públicos y políticos (Sedgewick, 1993; Waldegrave, 1994).

Los propósitos dominantes varían un poco a través de este portafolio. Algunos de los trabajos más académicos están dirigidos principalmente a teorizar —o simplemente a describir— nuevos mecanismos de gestión. Por el contrario, muchas de las publicaciones del gobierno parecen haber sido producidas ante todo para satisfacer las necesidades básicas de la responsabilidad pública, o para “vender” las reformas como logros de una administración en particular. Una honorable —y de hecho única excepción— a este estrecho género es la muy ambiciosa evaluación de \$A 1.1 millones de una década de reforma australiana (Task Force on Management Improvement, 1992). Otras evaluaciones tienen un carácter más formativo, es decir, están destinadas a implementar las reformas para llevar a cabo su trabajo rápida y eficazmente. Como era de esperarse, los métodos particulares empleados también varían, y éstos tendrán un enfoque importante en la última parte del artículo.

Sin embargo, incluso antes de abordar la primera pregunta es necesario identificar los tipos de *declaraciones* efectuadas por los defensores de la nueva gestión pública. El grado en que se pretende lograr efectos es casi siempre un interés primordial de los evaluadores, incluso si siguen teniendo en cuenta, además, los efectos *no deseados* y otras características procesuales de un proyecto o programa. Efectos deseados (impactos, resultados) son de interés por sí

mismos, pero también tienen la útil propiedad de la representación (implícita o explícitamente) de los *criterios* por los que los responsables políticos aparentemente quieren ser juzgados. Por lo tanto, si se afirma que una determinada técnica de gestión permitirá a una agencia emitir más licencias sin ningún aumento de personal o gastos, podemos suponer que la eficiencia es un importante criterio para aquellos que promueven las nuevas disposiciones. Visto de esta simple manera, la relación entre, por un lado, productos y resultados deseados y, por el otro, criterios de evaluación, puede resultar obvia hasta cierto punto. Sin embargo, en la práctica no es raro encontrar juicios o criterios de valor implícitos detrás de objetivos de la política de aparente “sentido común”, y puede haber beneficios en explicitar dichos vínculos.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. ¿QUÉ SOSTIENEN SUS DEFENSORES?

La afirmación central de la nueva gestión pública se manifiesta en el propio título del informe de Estados Unidos elaborado por el equipo de Revisión del Desempeño Nacional: *Creación de un gobierno que trabaje mejor y cueste menos* (Gore, 1993). El presidente Clinton, al anunciar la Revisión, la elaboraba de la siguiente manera:

Nuestro objetivo es hacer que todo el gobierno federal sea menos costoso y más eficiente, y cambiar la cultura de nuestra burocracia nacional, alejada de la complacencia y el derecho hacia la iniciativa y otorgamiento de poderes (citado en Gore, 1993).

Un conjunto similar de ambiciones (aunque con menos énfasis en la capacitación del personal) fueron expuestas por el ministro de la Función Pública y la Ciencia del Reino Unido, en su prólogo a la Revisión de 1994 del programa *Next Steps*:

Tengo dos prioridades claras para la Administración Pública. Éstas son: seguir elevando el nivel del servicio público y, al mismo tiempo, seguir mejorando la eficiencia con la cual estos servicios se proporcionan para minimizar la carga sobre el contribuyente (Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1994: 1).

Curiosamente, en un discurso de 1993 el mismo ministro había hecho referencia explícita al popular texto estadounidense que inspiró el informe Estados Unidos de Gore (Osborne y Gaebler, 1992) y describió el programa de reformas del Reino Unido en los siguientes términos:

Tomó algún tiempo para el movimiento de reforma convertirse en algo comprehensivo. Pero ahora creo que se ha convertido en algo muy bueno, exhaustivo y completo. Logrando algo como lo que Osborne y Gaebler han descrito como la “reinención” del gobierno [...] se trata de una reinención diseñada para producir una gestión receptiva y elevar los estándares de servicio con los niveles de los recursos existentes [...] Ha aumentado, no disminuido, el control del individuo sobre los servicios públicos prestados a él o ella. Se ha sustituido un sistema donde el control, ejecutable en la teoría, fue subvertido sistemáticamente en la práctica por intereses de los productores (Waldegrave, 1994: 82; para un ejemplo australiano, véase Sedgewick, 1993: 2).

En cierto modo, Osborne y Gaebler representan una actualización en relación con el sector público de un libro anterior, incluso más popular, *En búsqueda de la excelencia* (Peters y Waterman, 1982). Ciertamente, los dos libros comparten una inclinación por el optimista estudio de minicasos como el principal modo del discurso.

Anteriormente, en 1989, el primer ministro de Canadá puso en marcha la iniciativa Servicio Público 2000, afirmando que su objetivo era

fomentar y alentar un servicio público que esté [...] imbuido de una misión de servicio al público, reconozca a sus empleados como activos a ser valorados y desarrollados, y coloque tanta autoridad como sea posible en las manos de los empleados de primera línea y gerentes (citado en Auditor General of Canada, 1993: 161).

Nuestra última cita proviene del primer ministro del Reino Unido, John Major. Poco después de suceder a la señora Thatcher, se identificó de una manera muy personal con la Citizen's Charter. En la introducción del primer *Libro blanco* escribió que su nuevo programa

...establece los mecanismos para mejorar la oferta, calidad, valor y responsabilidad. No todos se aplican a todos los servicios. Pero tienen un objetivo

común: elevar el nivel de los servicios públicos por arriba y más allá de los mejores disponibles en la actualidad” (Primer ministro, 1991: 2).

En suma, podemos decir que los líderes políticos de varios países creen que la nueva gestión pública producirá una mayor economía, mayor eficiencia, aumentará los niveles del servicio público, “propiedad” más aguda y mayor autonomía para los gerentes proveedores de servicios y, por último pero no menos importante, una mayor capacidad de respuesta por parte del personal a los usuarios de los servicios públicos de todo tipo. Esta ambiciosa lista nos proporciona un conjunto preliminar de criterios para juzgar el éxito o fracaso de este particular género de reforma.

¿ES DEMASIADO PRONTO PARA EVALUAR?

Algunas de las características de la nueva gestión pública son demasiado nuevas para que todos sus plenos efectos sean observables, especialmente en aquellos países que no empezaron a adoptar sus enfoques en una escala apreciable hasta finales de los años ochenta o principios de los noventa, tales como Alemania, Noruega o Finlandia (Naschold, 1995: 13-54). En otros lugares, sin embargo, la experiencia más profunda ya se ha acumulado. En el Reino Unido y Nueva Zelanda grandes reformas han estado en marcha durante más de una década. En otros países algunos elementos particulares de la nueva gestión pública han tenido lugar por periodos aún más largos, por ejemplo los relacionados con el pago por desempeño en el servicio federal de Estados Unidos o agencias ejecutivas descentralizadas en Suecia. Incluso, algunos de los participantes más recientes en la nueva gestión pública estable han tenido cinco o más años de “trayectoria”: Canadá lanzó su iniciativa Servicio Público 2000 en 1989 y Australia se embarcó en su Plan de Mejora de la Gestión Financiera (FMIP, por sus siglas en inglés) en 1983 y posteriormente reestructuró su gabinete y creó un Consejo Asesor de Gestión en 1987 (Halligan y Power, 1992; Zifcak, 1994).

En resumen, no es demasiado pronto para comenzar a evaluar el progreso y para buscar los resultados, aunque probablemente lo es para llegar a una conclusión firme acerca de algunas de las últimas

tendencias de la nueva gestión pública, como la aplicación de “procesos de reingeniería empresarial” o la radical descentralización de la autoridad para fijar las condiciones salariales y de personal.

ALGUNOS PROBLEMAS EN LA EVALUACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Antes de examinar los resultados de las evaluaciones existentes parece razonable preguntarse cuáles serían los requisitos metodológicos para los estudios con probabilidades de generar confianza e información válida sobre la nueva gestión pública. Inclusive, la mayoría de los análisis mencionados en este artículo proporcionan ya sea un espacio limitado o ningún espacio en lo absoluto para el análisis de las dificultades de la metodología. El propósito de esta sección es simplemente resumir cuáles son estas dificultades. En la siguiente sección vamos a examinar la medida en que las actuales evaluaciones han dado cuenta de ellas. Posteriormente, en la última sección, se exploran las posibilidades para unas evaluaciones más adecuadas de la nueva gestión pública en el futuro.

Algunas de las dificultades más evidentes y graves son las siguientes:

- 1] Las reformas de la nueva gestión pública suelen ser multifacéticas (por ejemplo, la reforma presupuestaria acompañada de una descentralización de la autoridad, el establecimiento de normas de calidad e instalación de nuevos sistemas de IT). Cuando un determinado efecto o impacto es identificado, ¿cómo puede el evaluador decidir qué faceta o componente de la reforma lo produce?
- 2] Con frecuencia, otros cambios en el entorno político/administrativo tienen lugar de manera simultánea a las reformas de la nueva gestión pública (por ejemplo, recortes presupuestarios paralelos a la descentralización de la autoridad de gestión). ¿Cómo puede el evaluador saber si un efecto en particular es generado por la reforma de la nueva gestión pública o si son cambios simultáneos en los entornos variables? Tanto este problema como el anterior son esencialmente cuestiones de la *atribución*.
- 3] Aun cuando los efectos particulares pueden confidencialmente ser atribuidos a esta u otra reforma de la nueva gestión pública, ¿cuál

es la comparación adecuada para el nuevo estado de cosas? La línea base del desempeño de la organización antes de la reforma puede no ser apropiada porque en algunos casos (¿muchos?) el desempeño de la organización bajo el régimen de pre-NPM puede haber estado cambiando de todos modos (para bien o para peor). Por lo que bien puede ser una necesidad que el evaluador construya una explicación “contrafáctica” (para una discusión más amplia del papel de las explicaciones contrafácticas en argumentos de ciencia social, véase Elster, 1978).

- 4] Existe la necesidad de teorizar acerca de los contextos político-organizacionales en los cuales los elementos particulares de reforma están siendo inyectados, así como de analizar las características de las reformas en sí mismas. Lo que funciona en un contexto puede no funcionar en otro (una reforma “tapón” particular sólo puede encajar en un tipo de organización “hueco”. Véase Pollitt, 1995).
- 5] La definición y la medición de los costos y beneficios de los programas de la nueva gestión pública plantean una serie de dificultades. Hay una necesidad de identificar y medir los costos (y beneficios) de la transición (de una sola vez) a partir de la aplicación de las reformas. Éstas podrían incluir los directos “costos de inversión en nuevos IT”, documentación, formación e información al público de los cambios. También podrían ser beneficios generados por el “efecto Hawthorne”. De manera más ambiciosa, podríamos desear estimar los costos de oportunidad (por ejemplo, tiempo y atención dedicados por el personal a aprender sobre las nuevas prácticas, lo que significa que la calidad de los servicios actuales disminuye durante un periodo transitorio). Del mismo modo, si no más importante, hay una cuestión de continuidad (recurrente) de costos y beneficios. (Entre ellos, bien pueden encontrarse cambios significativos en los costos de transacción.) Estos cambios pueden ser positivos (es decir, el servicio es más fácil de ejecutar después de las reformas), o pueden ser negativos (muchos comentaristas han resaltado el aumento de los costos de transacción que puede acompañar los cambios de la administración jerárquica unificada a los mercados o cuasimercados con su parafernalia de los contratos y el apoyo de IT).
- 6] Más fundamentalmente, ¿qué criterios deberían utilizarse para evaluar las reformas? La más común y la más fácil aproximación es medir los efectos identificables de una reforma particular contra los objetivos o metas establecidos. Hay, sin embargo, al menos dos

inconvenientes. En primer lugar, dicha evaluación puede dejar pasar efectos *no planeados* (porque no está en busca de ellos, por ejemplo si una reforma es “vendida” en términos de mejorar la eficiencia de un servicio público, pero en realidad lo consigue a expensas de una pérdida encubierta de la equidad). En segundo lugar, algunos de los objetivos “oficiales” pueden ser muy difíciles de precisar (por ejemplo, capacitar a los usuarios del servicio para aumentar el orgullo del personal de servicio público en su trabajo).

Cada uno de estos problemas merece mayor discusión. El primero y el segundo remiten a importantes cuestiones epistemológicas y metodológicas. La naturaleza multifacética a gran escala y simultánea de muchos cambios recientes en la gestión pública a menudo descartó las evaluaciones de control experimentales. Más aún, la promesa del diseño estándar cuasiexperimental *OXO* es claramente limitada (Pawson y Tilley, 1994). Otra alternativa es la de un estudio de caso bien diseñado que podría llevar a cabo útiles funciones preliminares y descriptivas, y algunas pruebas de las teorías implícitas subyacentes de la nueva gestión pública (Yin, 1984), pero los estudios de casos por sí solos no van a proporcionar una imagen sinóptica del alcance de la reforma y no son una forma particularmente convincente de medir la transición y continuidad de los costos y beneficios. En términos generales, una especie de enfoque de método mixto parece ser necesario, y esta idea se explicará en la sección final del artículo.

¿CÓMO HACER QUE LAS EVALUACIONES EXISTENTES ESTÉN A LA ALTURA?

En cierto sentido, es fácil resumir los resultados de las evaluaciones existentes. Las oficiales son casi siempre extremadamente positivas, aunque con algunas palabras de advertencia acerca del alcance de las nuevas mejoras (Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1994; Employment Service, 1994; Task Force on Management Improvement, 1992; State Services Commission, 1990, 1992). Por ejemplo,

el rendimiento ha sido impresionante. Como lo muestran las entradas individuales en la serie de la *Revisión*, las agencias están produciendo mejoras con-

sistentes en el desempeño para los beneficios de los clientes y contribuyentes (Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1994: 1).

Una lectura rápida de *Next Steps Review* parece proporcionar una base sólida para todo este optimismo. Después de todo, 102 agencias ejecutivas han logrado 80% de sus objetivos. ¿No es ésta una confirmación adecuada del valor de este programa? La respuesta de un evaluador podría ser “sólo si los objetivos mismos son evaluados”.

Muchos otros comentaristas son, en grados diferentes, más cautos (Dunleavy y Hood, 1994; Halligan y Power, 1992; Moe, 1994; Naschold, 1995; Pollitt, 1993; St.-Martin, 1994; Stewart, 1994; Zifcak, 1994). Lo que es más, éste no es simplemente un caso de gobiernos optimistas frente a académicos escépticos. Incluso una lectura atenta de la valoración oficial revela algunas advertencias importantes, a menudo sustentadas en las partes menos destacadas de los documentos respectivos. Cuando la agencia que comenta tiene un alto grado de independencia las advertencias se hacen más evidentes: “a algunos de los ejecutivos que encontramos se les preguntó si PS2000 estaba ‘muerto’, y hemos detectado un ambiente de escepticismo y de cinismo que rodea la iniciativa de renovación” (Auditor General of Canada, 1993: 173).

O bien,

nuestras revisiones de gestión de 23 grandes agencias y departamentos federales hechas a lo largo de la última década han demostrado de forma consistente que las agencias carecen de las bases fundamentales necesarias para poner en práctica las recomendaciones del informe de NPR (General Accounting Office, 1993: 3).

Lo que nos interesa aquí no es tanto las conclusiones de estas evaluaciones, por interesantes que sean, sino más bien la fuerza de sus fundamentos. ¿Qué tan adecuadas son las evaluaciones en las que los gobiernos y otros expertos proclaman el éxito, o el próximo éxito, de la nueva gestión pública? Esta pregunta puede ser respondida con un examen detallado de cómo los estudios existentes hacen frente a los seis problemas enumerados en la sección anterior. Desde el momento en que un estudio particular se pronuncia sobre los seis problemas de forma explícita y adecuadamente, podemos tener confianza en sus conclusiones. En la medida en que todos o algunos de estos pro-

blemas siguen sin resolverse, o son abordados de forma metodológicamente inadecuada, nuestra confianza en las conclusiones de ese informe en particular se verá reducida. Nuestra revisión se organiza en el mismo orden en que los seis problemas fueron presentados en la sección anterior.

PROBLEMAS DE ATRIBUCIÓN: LA NATURALEZA MULTIFACÉTICA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRESENCIA DE “OTROS FACTORES”

Aunque muchos de los informes reconocen estas dos primeras dificultades, son pocos los que van más allá. Por ejemplo, en lo que es generalmente uno de los análisis académicos de más apoyo, Kettl establece que: “La evaluación de la NPR es difícil. En la práctica, la NPR ha sido desordenada y algunas veces desorganizada en varios frentes contra los problemas de desempeño del gobierno” (Kettl, 1994: 5).

Pero, en otra parte, el autor hace afirmaciones fuertes de que “la NPR produjo más de lo que nadie, incluidos los propios reinventores, creyó posible” (Kettl, 1994: 5).

El problema de la naturaleza multifacética (y multivaluada) de las reformas de la nueva gestión pública en la mayoría de los países es más que un interés académico, sobre todo porque parece muy probable que los paquetes de reforma a menudo contengan ingredientes contradictorios, por lo que la eficacia de algunos cambios particulares se reduce o se anula por otros cambios. Así, por ejemplo, el grueso de la evidencia parece ser que el pago por resultados (PRP) a menudo tiene un efecto neutral o negativo sobre la mayoría del personal, a pesar del análisis crítico y un historial pobre, y sigue siendo presentado como un componente importante de gran parte de las reformas del sector público en muchos países (para las dudas sobre el PRP véanse Alban-Metcalf, 1994; Management Advisory Board, 1994: 10; OCDE, 1993b; Perry *et al.*, 1989; Pollitt, 1995; Talbot, 1994: 74-75; Thompson, 1993).

Más fundamentalmente, las tensiones entre, por un lado, la reducción de costos y tamaños y, por el otro, la mejora de calidad, son ampliamente reconocidas en los comentarios más independientes; sin embargo, son aún ignoradas o hechas a un lado en la mayor parte de las cuentas “oficiales” (por ejemplo, Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1994; Gore, 1993; Prime Minister, 1991). Kettl lo pone cla-

ramente en relación con la NPR en Estados Unidos: “el fantasma de la reducción del déficit se escondía detrás de cada promesa de facultar a los trabajadores o mejorar el rendimiento [...] Hubo una gran desconexión entre el ‘trabaja mejor’ y el ‘cuesta menos’” (Kettl, 1994: 6).

La iniciativa canadiense del Servicio Público 2000 parece haber sufrido problemas similares: “PS2000 se percibe claramente como si hubiera sido socavada por iniciativas paralelas, como la reducción del gasto” (Auditor General of Canada, 1993: 177).

O también, en la evaluación de Trosa de las reformas *Next Steps* del Reino Unido: “incluso si las agencias tienen diferentes tipos [sic] de objetivos, financieros (productividad), de eficiencia y calidad, la investigación muestra que a los objetivos financieros se les da una prioridad mucho más alta” (Trosa, 1994: 9).

En términos más generales, una encuesta a 3 800 directores del sector público del Reino Unido encontró la necesidad de reducir costos para que fuera el único y más importante factor que impulsara el cambio (Talbot, 1994: 28-31).

En Australia, los elementos financieros de una amplia gama de reformas parecen haber sido implementados con mayor fuerza (Task Force on Management Improvement, 1992: 580, figura C.1; véase también Management Advisory Board, 1994: 8). En una encuesta muchas de las respuestas de las agencias apoyaban esta interpretación, por ejemplo: “Por otro lado, el presupuesto total limitado ha sido todo un éxito” (Departamento del Fiscal General, en Task Force on Management Improvement, 1992: §4.6).

La investigación reciente sobre los efectos de una gestión más descentralizada en las escuelas británicas, los hospitales y las viviendas sociales de alquiler ha comenzado a confirmar las tensiones entre las diferentes partes del paquete de la nueva gestión pública. Donde la descentralización ha tenido lugar con apretadas limitaciones presupuestarias, los administradores locales y los profesionales tienden a tomar un punto de vista bastante frío sobre su impacto global. En otros casos, sin embargo, donde la descentralización ha ido acompañada de un financiamiento especial, prevalece una apreciación mucho más optimista (Birchall *et al.*, 1995).

La relevancia del tema de la reducción de costos en la mayoría de los programas de la reforma de la nueva gestión pública plantea una dificultad interpretativa adicional: donde los aumentos significativos de la productividad han sido logrados, ¿en qué medida pueden atribuirse

a este nuevo estilo de gestión? (descentralizado, flexible, etcétera) y ¿hasta qué punto son simplemente el resultado de las relativamente tradicionales respuestas burocráticas a los recortes presupuestarios? En otras palabras, ¿se hubiese logrado un aumento de la productividad simplemente insistiendo en recortes presupuestarios y dejando que los funcionarios se ajustaran a los resultados? Algo de esto puede verse en algunas universidades del Reino Unido, donde enormes ganancias de productividad, aparentemente, se han llevado a cabo en el periodo desde 1990 (muchos más estudiantes, poco personal extra, un rápido índice de caída de los recursos sin que disminuya la aparente calidad de los niveles). Pero el mejor estilo de la nueva gestión pública no ha sido de ninguna manera la causa principal de estos resultados; han sido más bien la consecuencia de académicos que a regañadientes recortaron el tiempo-contacto de clase con los estudiantes, enseñando en clases más grandes, reduciendo el número y la duración de los trabajos escritos, sacrificando el tiempo de investigación y las becas, y así sucesivamente. Todo lo cual ha sido impulsado relativamente por la reducción arbitraria del presupuesto del gobierno central.

Esta posibilidad sensible de que gran parte de la mejora de la productividad medible puede ser atribuible a las reacciones a regañadientes de los proveedores de servicios frente a los recortes en crudo, en lugar de a los beneficios de nuevas estructuras y procesos de gestión, sigue en gran parte inexplorada en todas las evaluaciones oficiales de referencia en este artículo. Una revisión de las reformas de Nueva Zelanda hace por lo menos mención de la posibilidad:

Nuestro mandato nos pidió informar sobre si las reformas han mejorado la eficiencia y la eficacia del servicio público. No tenemos ninguna manera directa de responder a esta cuestión, por dos razones: en primer lugar [no hay datos del antes y el después], en segundo lugar, los tres años desde 1988 han sido un periodo de [...] cambio estructural considerable y de presión financiera sobre los aspectos independientes de las reformas, que sin duda también contribuyeron a los cambios en los costos que pudiesen haber ocurrido (Steering Group, 1991: 26-27.)

Un comentario independiente sobre la aplicación temprana por el gobierno de Estados Unidos de la Ley del Desempeño y de los Resultados (GPRA, por sus siglas en inglés) pone el punto más general:

No parece ser suficiente reconocimiento que la mayor parte de la información sobre los resultados reportados en GPRA proporcionan sólo una “puntuación” que indica qué tan bien se está midiendo la característica. Los indicadores de resultados, en general, *no* dirán qué tan extensamente el programa ha generado los resultados observados (National Academy of Public Administration, 1994: 4).

PUNTOS DE REFERENCIA Y CONTRAFÁCTICOS

La ausencia de indicadores claros para medir los incrementos de las mejoras derivadas de la aplicación de un paquete de reformas de la nueva gestión pública es un problema que tiende a ser subestimado en la mayoría de las evaluaciones. La evaluación realizada por el Task Force on Management Improvement de Australia por lo menos reconoció la dificultad:

Hay pocos puntos de referencia fiables con los que comparar el desempeño actual y, dado que las reformas se llevaron a cabo en un momento de rápidos cambios sociales y económicos, no hay manera definitiva de distinguir el impacto en relación con los costos, el desempeño de las agencias y los clientes (entre otras cosas) de estos cambios más amplios y de las decisiones gubernamentales que los acompañaban (Task Force on Management Improvement, 1992: 8; para un comentario similar de la experiencia en Nueva Zelanda, véase Steering Group, 1991: 27).

Otro ejemplo puede encontrarse en el Servicio Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés) del Reino Unido, donde una evaluación académica independiente de la introducción de sistemas TQM hizo notar que “pocos sitios del NHS realizaron alguna prueba de diagnóstico o de referencia al principio de iniciativas TQM” (Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice, 1994: 19). En otro caso, el de la Citizen’s Charter del Reino Unido, el gobierno hizo algunos intentos por establecer puntos de referencia, en los que una firma comercial fue contratada para llevar a cabo una encuesta para “formar una base sobre la cual el progreso en el logro de las mejoras podría ser medido” (ICM Research, 1993: resumen preliminar). Desafortunadamente, la encuesta se llevó a cabo casi dos años después de que el programa de

la “Carta” se había lanzado. Es más, la versión publicada del informe adoptaba la extraña convención de agrupar los rangos de los servicios del usuario del reciente cambio en el desempeño en sólo dos categorías: “peor” y “mejor-igual”. Esto produjo porcentajes muy altos en la segunda opción (mejor trabajo), pero dejó al lector en la oscuridad en cuanto a si esto era debido a que la mayoría de los encuestados dijo que los servicios fueron (a pesar de la “Carta”) de la misma manera, o porque habían visto una mejora real (ICM Research, 1993: 14).

Incluso cuando los puntos de referencia pueden ser identificados, el evaluador se enfrenta a una dificultad interpretativa que puede resumirse en la siguiente pregunta: ¿Cuál sería el resultado si el programa de reformas *no* hubiera sido implementado? Pero tener una línea de referencia, medir el cambio desde esa base y afirmar que la diferencia representa el impacto del programa es metodológicamente insuficiente (lo que no evita, por supuesto, que los políticos y otros lo hagan todo el tiempo). No es suficiente porque supone que la situación de base de referencia era estática, y que todos los cambios posteriores fueron causados solamente por el programa de reforma. En la práctica, sin embargo, la situación rara vez ha sido estática; es más probable que el desempeño de la organización ya estuviese mejorando, o en declive, debido a las fuerzas preexistentes al cambio. Por lo que la verdadera medida del impacto del nuevo programa debería estar donde está ahora la organización, *en comparación con el lugar donde habría estado si se hubiera continuado desarrollando tal como había sido inmediatamente antes de la reforma*. El último criterio es necesariamente hipotético, y es referido en la bibliografía de las ciencias sociales como “contrafáctico” (Elster, 1978).

Ninguna de las muchas evaluaciones que hemos examinado en realidad desarrolla un detallado análisis contrafáctico. Unos pocos (solamente) reconocen que existe, por lo tanto, un problema. El Task Force on Management Improvement de Australia reconoce la dificultad al respecto de la contención del gasto:

la capacidad del gobierno para gestionar los gastos se ha visto favorecida por el nuevo marco de control de gastos [...] la dificultad está [...] en particular, en diseñar una medida objetiva de lo que podría haber ocurrido en ausencia del sistema de estimaciones prospectivas. En ausencia de tales mediciones la mejor evidencia sobre el tema es el juicio profesional de las personas más estrechamente involucradas (Task Force on Management Improvement, 1992: 20).

En otras partes del mismo informe, organismos determinados aluden brevemente a sus propios “contrafácticos”:

Muchas de las reformas se habrían producido de todos modos debido a la gran complejidad del gobierno y la sociedad. Es difícil especular sobre lo que podría haber sido alcanzado (Attorney General’s Department, Task Force on Management Improvement, 1992: §3.3).

O:

Es difícil aislar una fuente de cambio cultural de otra, pero nuestra postura es que hubiésemos cambiado de todos modos, lo que refleja un cambio general en los valores de la comunidad en general y en el sector público (Oficina Australiana de Estadística, en el Task Force on Management Improvement, 1992: §3.2).

En un análisis académico sobre el impacto de las reformas de cuasimercado en el Servicio Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés) del Reino Unido se plantea la misma cuestión. Los ministros han puesto atención al hecho de que en algunos de los primeros hospitales del NHS se hayan registrado avances notables de eficiencia desde que el mercado interno comenzó el 1 de abril de 1991. Los investigadores señalan, sin embargo, que estos hospitales fueron probablemente una élite autoseleccionada, que ya se mostraban por encima de la eficiencia media *antes* de la aplicación del mercado interior, y bien pueden haber optado por adoptar las reformas, en parte porque sabían que se encontraban en una tendencia al alza (Robinson y Le Grand, 1994: 59-65). Si la mejora observada desde que el cuasimercado comenzó fue meramente una continuación de las tendencias anteriores, o en realidad representó una nueva aceleración “adicional”, estimulada por el mercado, sigue estando a debate.

Como último ejemplo podemos citar un estudio de los beneficios del estatus de la agencia de concesión (una mayor libertad para gestionar en un marco de objetivos y metas —una reforma típica de la nueva gestión pública—) para el Employment Service del Reino Unido. Con encomiable candidez el equipo de evaluación comenzó por informar que:

No hay puntos de referencia relacionados con las metas de producción, o en muchas de las áreas cubiertas en esta evaluación, establecidos antes por la agencia, por lo que es difícil de cuantificar por comparación directa con el ren-

dimiento anterior los efectos del estatus de la agencia en el desempeño del Employment Service (ES, por sus siglas en inglés) (Employment Service, 1994: 5).

Entonces van a observar que

[...] es improbable que sea posible separar el efecto del estatus de la agencia de otros elementos del desempeño del ES, y [...] es improbable que sea posible crear una imagen exacta de lo que habría sucedido si ES y el estatus de la agencia no hubiesen ocurrido (Employment Service, 1994: 10).

Veinte páginas después, sin embargo, se presentan las conclusiones y el tono ha cambiado notablemente:

El establecimiento del Employment Service (ES) como una agencia ejecutiva ha creado una organización de alto desempeño, claramente centrada en la consecución de sus principales objetivos [...] El establecimiento del ES como una agencia ha añadido un valor considerable a la aplicación de las políticas del mercado de trabajo y ha mejorado el funcionamiento de los trabajos del mercado de trabajo (Employment Service, 1994: 29).

Citamos este ejemplo no con el fin de criticar al equipo que llevó a cabo la evaluación (de hecho, fue más bien reflexiva y nítidamente presentada), sino con el fin de ilustrar una característica más general de las evaluaciones oficiales de las reformas de la nueva gestión pública en el Reino Unido, Estados Unidos y Australia. Muy a menudo hay una breve mención de algunos principios potenciales de limitación metodológica bastante fundamentales para el estudio; más adelante nada más se sabe de ellos y se presenta un conjunto de conclusiones que afirma con confianza los principales beneficios logrados a partir de la reforma en cuestión.

TEORIZANDO CONTEXTOS

Este cuarto problema evaluatorio puede ser brevemente descrito. Básicamente, ninguna de las evaluaciones oficiales de gran escala revisadas en este artículo hace ningún tipo de referencia sistemática a los diferentes contextos organizacionales (en donde el “contexto”

se puede entender como los factores que abarca, los propósitos que la organización persigue, la cultura, la tecnología y la situación del mercado). Por lo general, se discute cómo la “receta” de la nueva gestión (presupuestos delegados, pruebas de mercado, contractualización, etcétera) debería ser aplicada en todos lados. Sólo de vez en cuando se alude a la importancia de los diferentes contextos, como con el Steering Group de Nueva Zelanda sobre la recomendación de Reformas del Estado del Sector 37, el cual señala: “Hacienda debería considerar, en consulta con los departamentos, la mayor diferenciación de los requisitos de información a los departamentos en función de su tamaño y los riesgos involucrados” (Steering Group, 1991: 24).

La posibilidad de que estilos de gestión, técnicas y estructuras *fundamentalmente* diferentes podrían ser apropiados para diferentes funciones o niveles se excluye de la consideración. Sin embargo, éste ha sido un tema público administrativo (por ejemplo, Pollitt, 1995; Stewart, 1992) y de la literatura de contingencia en la teoría de la organización (por ejemplo, Donaldson, 1985: cap. 14; Mintzberg, 1979). Es a la luz de este cuerpo de teoría y pruebas concernientes a la importancia de los diferentes contextos que Dunleavy y Hood escribieron de la propagación mundial de la nueva gestión pública: “Si la historia de la reforma de la gestión pública nos dice algo, es que gran parte de esta clonación y reproducción serán profundamente inadecuadas para los casos particulares” (1994: 15).

Es necesario considerar que la cuestión aún carece de tratamiento sistemático en las evaluaciones gubernamentales de los programas de nueva gestión pública.

ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS FINANCIEROS DE TRANSICIÓN Y CONTINUIDAD

Éste constituye el quinto mayor problema para los evaluadores. El cambio administrativo tiene costos *de transición* (que se generan por única vez) y beneficios a su cuenta. Éstos incluyen los costos directos (en un nivel trivial, los gastos de papelería nueva, más notablemente los costos de la capacitación del personal para seguir los nuevos procedimientos) y los costos de oportunidad (tiempo que el personal

—en todos los niveles— está dedicando para ajustarse al nuevo esquema en lugar de atender sus habituales funciones de operación). En el caso de la introducción del Currículum Nacional para las escuelas británicas se dice que más de £600 millones se gastaron en detallados cambios secuenciales debido a la inviabilidad del plan de estudios que se había introducido.

Además, las reformas, obviamente, crean continuidad, beneficios y costos periódicos. Por ejemplo, si un programa puede ser puesto en marcha con un 20% menos del personal, este ahorro se repetirá cada año hasta la siguiente serie de cambios. Curiosamente, la clara identificación de estos costos y beneficios sólo ocurre ocasionalmente en el conjunto de las evaluaciones que hemos analizado. Por ejemplo, la oficina del Fiscal General australiano es bastante típica cuando señala: “Es imposible cuantificar el costo/ahorro, pero un rango y un volumen mayor de demandas de los ministros están siendo atendidas con los mismos niveles de recursos” (Departamento del Fiscal General, Task Force on Management Improvement, 1992: §4.3).

En la NPR de Estados Unidos, detrás de las promesas rimbombantes de ahorro, la situación parece similar: “En casi todos los casos, poner cifras concretas sobre el ahorro producido en realidad, más allá de la reducción de la fuerza laboral federal, requeriría un extraordinario análisis presupuestario” (Kettl, 1994: 9).

Los costos de transacción son uno de los componentes importantes (pero no el único) en esta ecuación de efectos permanentes. Pueden ser bastante difíciles de localizar, ya que pueden ocurrir en distintas ubicaciones de la organización en la que surgen, y se diferencian de aquellos tipos más evidentes de los costos y beneficios. Tomemos el caso de las reformas de mercado interior en el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. Por un lado, un flujo más rápido de los pacientes graves parece haberse logrado en muchos hospitales (aunque atribuir a todos ellos la reforma es problemático, como se indicó anteriormente). Esto parece ser un beneficio permanente, y que puede medirse con relativa facilidad. Al mismo tiempo, sin embargo, el negocio de conseguir estos pacientes dentro y fuera del hospital bien puede haberse convertido en algo más complicado. El paciente ahora fluctúa para ser captado en acuerdos de contratos/servicios entre compradores y proveedores.

Cada lado de esta relación cuasimercado tiene que contar con personal con experiencia en los aspectos técnicos de la contratación de

una manera que no sea necesariamente bajo la jerarquía administrativa anterior, donde la confianza y la autoridad jerárquica eran sustitutos de la contabilidad detallada. Muchos sistemas de información más elaborados ahora tienen que ser instalados de modo que los proveedores puedan asignar los costos con mayor precisión de lo que antes requerían. En otras palabras, los costos de transacción se han incrementado, al menos al principio (Robinson y Le Grand, 1994: 257-258).

El ejemplo del Servicio Nacional de Salud británico puede ser generalizado a otros contextos de la nueva gestión pública. Teniendo en cuenta las críticas “jerárquicas” a la nueva gestión pública, Dunleavy y Hood remarcan que:

Si la contratación se convierte en norma, los jerarquistas insisten en la necesidad de desarrollar modelos de alta confiabilidad de “relaciones obligacionales de contrato” [...] en lugar de relaciones de contrato distantes de poca confianza [...] dentro del servicio público, a fin de retener la capacidad de negociar a través de las fronteras de la organización sin costos de transacción en una crisis masiva (Dunleavy y Hood, 1994: 12).

Todo esto vuelve extremadamente complicada la tarea del evaluador.

Una aproximación rápida a los costos y beneficios puede ser engañosa, y puede ignorar la dinámica de largo plazo (arriba o abajo) en la continuación de los costos. La concentración en las medidas de rendimiento en primer plano puede inducir a error, a menos que también tenga en cuenta los posibles cambios de fondo en el nivel de los costos de transacción o la vulnerabilidad del sistema ante una pérdida de confianza entre las agencias desagregadas de la nueva gestión pública. El momento de la medición entonces puede ser crucial, de acuerdo tanto con la magnitud relativa de corto plazo (de transición) como con los costos y beneficios a más largo plazo (permanente). Están también los vinculados con los efectos de aprendizaje; un proceso de contratación engorroso y que involucra intensivamente al personal en el primer par de años, ¿puede después ser racionalizado? Informar las exigencias también puede llevar mucho tiempo en un entorno recientemente descentralizado (por ejemplo, véanse las observaciones de la Fiscal General de Australia, en el Task Force on Management Improvement, 1992: §4.7), aunque pueden ser simplificados cuando las autoridades de supervisión sean más relajadas con el nuevo régi-

men. Idealmente, algunos tipos de modelo explícitos de las dinámicas temporales del cambio podrían ser creados, por lo que los costos y beneficios pueden ser sostenidos en sus diversas ramas y en varios puntos en el tiempo, trabajando fuera de la “zona cero” de la reforma.

En la práctica, sin embargo, los estudios revisados en este artículo hacen muy poco por desentrañar las anteriores complejidades. Hacen breves referencias a los problemas que se encuentran, pero no están desarrollados a profundidad. Por ejemplo, la Comisión de Servicio del Estado de Nueva Zelanda encontró que se había acumulado una mayor eficiencia general desde la creación de empresas públicas (SOE, por sus siglas en inglés) y a continuación se menciona, sin cuantificación, que “algunas clasificaciones tienen que ser agregadas a este éxito [...] [porque] algunos de los logros se dan sólo una vez” (State Services Commission, 1990). Los informes anuales del gobierno del Reino Unido sobre el programa *Next Steps* ciertamente incluyen muchas cifras en lo individual año con año de “mejoras de costo”, pero evitan cualquier discusión más amplia de las diferencias entre una sola vez y los efectos persistentes, o de cualquiera de los problemas de interpretación a que se hace referencia más arriba (Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1994). Naschold (1995: 45-47) informa de un raro análisis sueco que vincula los cambios en los niveles de costos para los gobiernos locales alternativos con los regímenes de gestión. Curiosamente, este estudio parece reforzar la importancia de la dimensión temporal en que:

los datos disponibles hacen pensar que la ventaja relativa de los costos para las empresas privatizadas tiende a disminuir con el tiempo. Muchas de las actividades privatizadas inicialmente tienen bajos costos, pero sucesivamente aumentan sus demandas de remuneración en relación con el gobierno local (Naschold, 1995: 46).

Una serie de estudios importantes no se ocupan de la cuestión de los costos específicos y cuantificados y de los beneficios para todos. El Task Force on Management Improvement de Australia reconoce que hay problemas en la asignación de los ahorros para el programa de reformas, pero luego se dirige rápidamente a otras consideraciones (Task Force on Management Improvement, 1992). En Nueva Zelanda se encargaron de examinar, entre otras cosas, “lo que ha sucedido hasta ahora como resultado del programa de reforma, ¿qué benefi-

cios se están cumpliendo y en qué costos en curso se ha incurrido?”. El reporte de 143 páginas que resultó del proceso no contiene cifras de costos y beneficios para todos, pero sin embargo concluyó que “el marco de las reformas es sólido y los beneficios sustanciales están a la vista” (Steering Group, 1991: 11).

Por otra parte, cuando los análisis de amplio alcance, sofisticados y cuantitativos de la productividad del sector público se han intentado, han probado que es prácticamente imposible ligar los cambios macroeconómicos a las reformas específicas de la nueva gestión pública. Un elaborado estudio sueco de la productividad del sector público desde 1980 hasta 1992 se vio obligado a atribuir el tema de las ganancias y las pérdidas en particular a los cambios en gran parte sin resolver (“Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi”, 1994). Un análisis ambicioso llevado a cabo para el gobierno finlandés por un académico alemán trató de encontrar alguna relación entre la adopción de las reformas (“la dirección del mercado” y “gobierno de resultados”) y el desempeño macroeconómico de varios países. Utilizando las cifras de la OCDE, el estudio llegó a la conclusión de que la tesis de que las reformas de la nueva gestión pública condujeron directamente a un mejor desempeño económico

tiene que ser sorprendentemente refutada: todos los países con gobiernos burocráticos, por regla general [regímenes tradicionales, sin reformar, como Alemania] muestran con respecto a casi todas las dimensiones un rendimiento macroeconómico notablemente mejor que los otros países (Naschold, 1995: 39).

ELECCIÓN DE LOS CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN

Algunos de los comentarios, ya sean oficiales o independientes, hacen una declaración explícita de los criterios por los que juzgan el progreso de la reforma. En la mayoría de los casos, los criterios generales surgen por implicación, y son esencialmente ecos de los objetivos declarados de los programas relevantes, tales como una mayor eficiencia, una mayor descentralización de la autoridad de la gestión, mayor calidad de servicio y así sucesivamente. Como hemos visto, estos criterios son aplicados sólo vagamente. Ninguno de los documen-

tos a los que hemos hecho referencia intenta elaborar un explícito resumen de la medida en que las reformas han ahorrado los gastos o incrementado la satisfacción del usuario, aunque algunos indicadores de rendimiento específico de cada organismo parecen mostrar mejoras generalizadas (los problemas de cómo interpretar esto han sido tratados más arriba).

Este enfoque puede ser considerado en su justa dimensión, pero no va muy lejos. Usualmente se omite la consideración antecedente de otros criterios o valores que normalmente se consideran de gran relevancia para las reformas del sector público (Ranson y Stewart, 1994). Éstos incluyen la equidad y la igualdad, la honestidad y la responsabilidad pública. La última es la única que ha recibido mucha cobertura en las evaluaciones que hemos examinado, y ha sido incompleta (por ejemplo, Steering Group, 1991: 28, 32). En varios países, la expansión del uso de los mecanismos de mercado y cuasimercado sin duda ha provocado los temores populares y académicos acerca de la disminución de la equidad o igualdad (de “dos niveles de servicios”), pero esta preocupación no ha sido un foco significativo en cualquiera de las evaluaciones oficiales citadas en este trabajo. Dentro de los servicios públicos, en ocasiones se hace referencia a las posibles implicaciones de la gestión descentralizada de los recursos humanos y a las políticas de igualdad de oportunidades para el personal, pero en total hay poco debate y menos datos (por ejemplo, Task Force on Management Improvement, 1992: pregunta 4.4 a Estadísticas de las Empresas de Australia). Las primeras indicaciones son que la licitación competitiva, por ejemplo, puede tener de manera clara y desproporcionada efectos negativos sobre el personal femenino (Escott y Whitfield, 1995). La preocupación oficial por la creación de un número creciente de oportunidades para que los funcionarios públicos desarrollen conductas centradas en sus propios intereses (en los regímenes de descentralización presupuestaria, contractual y de personal) ha sido del mismo modo silenciada, a pesar de la creciente preocupación de académicos y parlamentarios (*Public Money and Management*, 1995; véase también Management Advisory Board, 1994: 12).

RESUMEN Y CONCLUSIONES: EL ESTADO ACTUAL DEL CONOCIMIENTO
ACERCA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A muchos les parece que la nueva gestión pública se ha convertido en “el único espectáculo en la ciudad” (Dunleavy y Hood, 1994: 10). Ciertamente no han faltado los políticos y altos gerentes —en cada uno de los países incluidos aquí— que han estado dispuestos a dar testimonio de su éxito. Sin embargo, el argumento de este artículo es que los fundamentos de la reputación de la nueva gestión pública son de hecho bastante frágiles. Evaluaciones como las que se han llevado a cabo omiten sus limitaciones metodológicas o sólo reconocen *sotto voce* los principales problemas de atribución, la ausencia de evaluación comparativa, la falta de datos de costo relevantes y otros problemas. Esto *no* quiere decir que nada haya cambiado. De hecho, es mucho más que un testimonio convincente de que la vida laboral se ha transformado para muchos de los servidores públicos. También existe alguna evidencia de la percepción de los cambios, tanto positivos como negativos, para los usuarios de los servicios públicos. El problema es que a menudo no sabemos si éstos son generados por las medidas de la nueva gestión pública o por otros factores, o *qué* elementos están funcionando bien y cuáles no. Tampoco sabemos mucho acerca de otras consecuencias que tales reformas pueden producir en términos de desigualdad, inequidad o mayor exposición de los servicios públicos para su propio interés o un claro comportamiento deshonesto. El impacto de las reformas en los valores y actitudes se encuentra bajo investigación. El apoyo al paquete de la nueva gestión pública como un todo se basa más en la fe y en la doctrina que en evidencias sobre su trayectoria.

Si esta conclusión es aceptada, parecen seguir por lo menos dos consecuencias prácticas. La primera es que se requiere un esfuerzo para inyectar *alternativas* en los actuales debates sobre la reforma. La fórmula de la nueva gestión pública (véase cuadro 1, p. 219) se ha vuelto demasiado dominante, demasiado automática, y demasiado universal como para conservar su buena salud. “Otra importante característica que ha limitado la utilidad de muchas de las reformas es la premisa de que todas las organizaciones son las mismas” (Peters y Savoie, 1994: 422). ¿Quizá podrían ser escrutadas más soluciones diferenciadas para los diferentes contextos del sector público? Dunleavy y Hood (1994: 10), por ejemplo, señalan los peligros de la aplicación de la nueva gestión pública allí donde el crimen organizado

y la corrupción amenazan la integridad de los servicios públicos y argumentan que, en tales circunstancias, las virtudes del modelo tradicional de leyes de gobierno en la burocracia pública merece una reconsideración. No hay espacio aquí para retomar este argumento ni para entrar en detalle, pero sin duda implicaría que el hecho de defender o atacar las reformas podría ser sustituido por comparaciones con tipos alternativos de gestión.

La segunda consecuencia es que necesitamos mejores evaluaciones de la nueva gestión pública. Por supuesto, no hay “arreglo rápido” para todos los obstáculos evaluados identificados antes. Pero al mismo tiempo no es difícil ver cómo nuestro estado actual del conocimiento puede ser significativamente mejorado. Por lo tanto, concluimos este artículo con un esbozo de algunos de los componentes que tales evaluaciones deberían considerar.

Los nuevos programas de reforma de la gestión pública normalmente comprenden un conjunto de actividades diversas que afectan a las organizaciones grandes y complejas de forma dinámica, a diferentes niveles, durante largos periodos de tiempo. La mayoría de las evaluaciones oficiales los han abordado mediante la adopción de instantáneas relativamente breves de lo que parece estar ocurriendo en un momento determinado. El método más popular ha sido el de hablar con una selección de los actores clave, especialmente líderes políticos y altos directivos de los servicios públicos, e informar de lo que es en esencia el balance de “opinión”. Esto a veces dificulta distinguir entre cambios en el uso del lenguaje y cambios profundos de valores y comportamiento. Datos cuantitativos con frecuencia han sido recogidos, pero en muchos casos las estadísticas resultantes son poco fiables o difíciles de interpretar.

De las evaluaciones oficiales, sólo la australiana (Task Force on Management Improvement, 1992) parece haber ido mucho más allá. Se llevó a cabo una serie de encuestas a gran escala tanto del personal australiano de servicios públicos como de los ciudadanos. Estas encuestas serían una forma de contribuir a fortalecer significativamente nuestra presente plataforma de conocimientos en la mayoría de los países que han aplicado la nueva gestión pública, y mantienen la promesa de producir información vital para una mayor apreciación de los resultados de estas políticas. En particular, arrojan luz sobre cómo los niveles medio e inferior del servicio público experimentan la reforma y la cuestión más importante: en qué medida los ciudada-

nos en cuyo nombre se pusieron en marcha muchas reformas han notado algún cambio (y si lo han hecho, cómo lo han valorado). Es notable en el caso de Australia, por ejemplo, qué aspectos importantes de las reformas fueron considerados mucho más críticamente en los niveles medio y más bajos que entre los altos directivos (véase también Auditor General of Canada, 1993: 166) y que la mayoría de la población no había notado ninguna mejora en la calidad del servicio (Task Force on Management Improvement, 1992: 38-40). Las encuestas deben ser cuidadosamente enmarcadas para capturar conocimiento de los hechos, la experiencia y no sólo opiniones en términos de “me gusta/no me gusta”. Sobre la cuestión del impacto final de las reformas, el conocimiento del personal de base o de los ciudadanos podría ser superior al de los altos directivos, cuyas opiniones con más frecuencia figuran en el recuento oficial (y muchas veces académico). Las encuestas son útiles, pero hay una clara necesidad de ir más allá de la sola instantánea (al menos no para responder a las preguntas que estas encuestas pueden generar). El personal y las visiones públicas podrían fluctuar a través de las diferentes fases de un programa de reforma (por ejemplo, el personal puede transitar a través de la primera aprehensión a las altas expectativas, luego a la decepción y a continuación al aburrimiento). Una perspectiva longitudinal parece ser un elemento vital para una mejor evaluación. Los estudios longitudinales, en profundidad, sobre algunos de los elementos típicos de la reforma (presupuestos delegados y la autoridad personal, por ejemplo) serían particularmente valiosos. Cuidadosamente elegidos, estos estudios podrían abordar algunas de las debilidades características que hemos observado en los estudios hasta la fecha. Se podría identificar un punto de referencia claro en el comienzo del esfuerzo de reforma. Se podría seguir la dinámica de la aplicación de abajo y arriba a través de los diferentes niveles de la organización, de los responsables políticos al personal de primera línea y de los usuarios del servicio. Podrían tenerse en cuenta explícitamente fuentes paralelas o anteriores al cambio, comenzando así a abordar algunos de los problemas de atribución. Podrían incluso ponerse a prueba modelos rivales causales del proceso de reforma.

En particular, sería interesante intentar estudios sobre una base comparativa, tal vez a través del examen de las funciones seleccionadas en un país más a favor de la nueva gestión pública con sus homólogos en Alemania o en algún otro Estado “no-NPM”.

Por último, no es simplemente una cuestión de hacer las mismas preguntas, sino hacerlas a un público más amplio y durante un largo periodo de tiempo. También hay una clara necesidad de ampliar la gama de preguntas que se plantean. En particular, llama la atención que pocas evaluaciones se han dedicado a la exploración de las relaciones entre la nueva gestión pública, la responsabilidad pública y en general las cuestiones constitucionales. En el Reino Unido, la postura del gobierno ha sido que las reformas han mejorado la rendición de cuentas pública sin causar cambios constitucionales significativos (véase Waldegrave, 1994 y, para una visión contrastante, Stewart, 1994). No todos los reportes oficiales han sido tan optimistas, sin embargo. El grupo directivo de Nueva Zelanda resultó una honrosa excepción:

A veces tenemos la impresión de que algunos directores ejecutivos asumieron que las reformas tenían la intención de otorgarles una autonomía total sobre sus operaciones o por lo menos de apartarlos de cualquier rendición de cuentas que no fuera la de sus ministros. Ninguna premisa es cierta (Steering Group, 1991: 28).

En Australia, el Task Force on Management Improvement consideró necesario advertir que había “una necesidad en el gobierno por evitar cualquier insinuación de que todo funcionario público debe rendir cuentas al cliente con quien trata” (Task Force on Management Improvement, 1992: 37).

De hecho, una de las principales preguntas que se asoma a la vuelta de la esquina de algunas de las evaluaciones oficiales es acerca del papel de los *políticos* en el mundo de la nueva gestión pública. ¿Están dispuestos a renunciar a su hábito de microgestión *ad hoc* de esos casos, proyectos o programas que captan su atención? ¿Están los ministros equipados para el papel estratégico de la supervisión de un sistema complejo, altamente descentralizado de prestación de servicios públicos? Un tema que surgió en la revisión de Nueva Zelanda fue “que los ministros tenían pocos recursos para cumplir sus objetivos en las áreas estratégicas de toma de decisiones y la rendición de cuentas de sus departamentos”.

Además, entre los funcionarios públicos “algunos consideraron que los ministros no se sienten inclinados a pensar estratégicamente, al menos en la medida en que les obliga a comprometerse con un

conjunto de resultados en el contexto de un plan corporativo” (Steering Group, 1991: 64, 47).

A medida que nos acercamos a comentarios de fuentes más independientes, las expresiones de preocupación se vuelven más claras. En su encuesta de 3 800 directivos públicos, Talbot encontró que la mayor brecha entre retórica y práctica ocurrió en el tema de la “interferencia” política. Los directivos reportaron una disminución de su capacidad de no mezclarse con la interferencia política en decisiones operativas (Talbot, 1994: 38, 41). Kettl (1994: VIII) concluye que en Estados Unidos “el NPR trata de ganar poder en el Congreso y en la burocracia, y, al interior de esta última, desde los niveles más altos a los más bajos”, y encuentra poca evidencia de que el Congreso quiera que se apruebe. Dunleavy y Hood (1994: 16), al analizar la experiencia internacional, comentan: “lo que está en juego en estas reformas no son sólo cuestiones y operaciones de pan y mantequilla, costos y respuesta a corto plazo. Finalmente, son cuestiones constitucionales, y en ese sentido afectan los fundamentos de la vida y la capacidad políticas”.

Es hasta cierto punto ingenuo esperar que las revisiones internas puedan dirigirse a estas cuestiones de sensibilidad política de una manera realmente abierta. Es necesario establecer un mecanismo que dote a los evaluadores de fuertes derechos de acceso y de independencia probada. Este enfoque sería costoso, tomaría tiempo y seguramente sería conflictivo para los ejecutivos políticos y sus autoridades superiores. Aun tras 15 años de agitación en muchos sectores públicos, una respuesta evaluativa de este tipo no parece desproporcionada dado lo que está en juego.

BIBLIOGRAFÍA

- Alban-Metcalf, B. (1994), “The Poverty of PRP”, *Health Service Journal* 20 OCI: 22-24.
- Auditor General of Canada (1993), “Canada’s Public Service Reform, and Lessons Learned from Selected Jurisdictions”, *Report 1993*, Ottawa, Auditor General of Canada, cap. 6.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Birchall, J., C. Pollitt y K. Putman (1995), “Autonomous Organizations? The Experiences of NHS Trusts, Grant-maintained Schools and Transfers of Pu-

- blic Housing”, ponencia presentada en la Conferencia Anual de UK Political Studies Association, York, abril.
- Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice (1994), *An Evaluation of Total Quality in the National Health Service: Synopsis of the Final Report to the Department of Health*, Uxbridge, CEPPP-Brunel University.
- Chancellor of the Duchy of Lancaster (1994), *The Next Steps Review 1994*, Londres, HMSO.
- Donaldson, L. (1985), *In Defense of Organization Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dunleavy, P. y C. Hood (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money and Management* 14(3): 9-16.
- Elster, J. (1978), *Logic and Society: Contradictions and Possible Worlds*, Nueva York, Wiley.
- Employment Service (1994), *Employment Service: An Evaluation of the Effects of Agency Status 1990-1993*, Londres, Employment Department Group.
- Escott, K. y D. Whitfield (1995), *The Gender Impact of CCT in Local Government*, Manchester, Equal Opportunities Commission.
- Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (1994), *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992*, Estocolmo, Finansdepartementet.
- General Accounting Office (1993), *Management Reform: GAO's Comments on the National Performance Review's Recommendations A07OCG-94-1*, Washington, D.C., General Accounting Office.
- Gore, A. (1993), *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*, resumen ejecutivo, Washington, D.C., National Performance Review.
- Halligan, L. y J. Power (1992), *Political Management in the 1990s*, Melbourne, Oxford University Press.
- HM Treasury (1988), *Policy Evaluation: A Guide for Managers*, Londres, HMSO.
- Hyndman, N. y R. Anderson (1995), “The Use of Performance Information in External Reporting: An Empirical Study of UK Executive Agencies”, *Financial Accountability and Management* 11(1): 1-17.
- ICM Research (1993), *Citizen's Charter Customer Survey* (conducted for the Citizen's Charter Unit), Londres, ICM.
- Jones, G. (1994), *International Trends in Public Administration*, LSE Public Policy Paper No. 7, Londres, LSE.
- Kettl, D. (1994), *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington, D.C., Brookings Institute.
- Management Advisory Board (1994), *Ongoing Reform in the Australian Public Service*, Occasional Report No. 15, Canberra, MAB.

- Mintzberg, J. (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Moe, R. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, junio-julio.
- Naschold, F. (1995), *The Modernization of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*, Evaluation Report, Helsinki, Ministry of Labour.
- National Academy of Public Administration (1994), *Towards Useful Performance Measurement: Lessons Learned from Initial Pilot Performance Plans Prepared under the Government and Performance and Results Act*, Washington, D.C., National Academy of Public Administration.
- OCDE (1993a), *Public Management Developments: Survey*, París, OCDE.
- (1993b), *Private Pay for Public Work: Performance Related Pay for Public Sector Managers*, París, OCDE.
- (1994), *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-oriented Management*, PUMA Occasional Paper No. 3, París, OCDE.
- Osborne, R. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Wokingham, Addison-Wesley.
- Pawson, R. y N. Tilley (1994), "What Works in Evaluation Research?", *British Journal of Criminology* 34(3): 291-306.
- Perry, J., B. Petrakis y T. Miller (1989), "Federal Merit Pay, Round 2: An Analysis of the Performance Management and Recognition System", *Public Administration Review* 49: 29-37.
- Peters, G. y D. Savoie (1994), "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", *Public Administration Review* 54(5): 418-425.
- Peters, T. y R. Waterman (1982), *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-run Companies*, Nueva York, Harper & Row.
- Pollit, C. (1993), *Managerialism and the Public Services*, 2a. ed., Oxford, Blackwell.
- (1994), "The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis", *Public Money and Management* 14(2): 9-14.
- (1995), "Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice", en G. Peters y D. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Ottawa, McGill-Queen's University Press, pp. 175-205.
- Prime Minister (1991), *The Citizen's Charter: Raising the Standard*, Cm. 1599, Londres, HMSO.
- Public Money and Management* (1995), "Fraud and Corruption in the Public Sector" (número monográfico), 15(1).

- Ranson, S. y J. Stewart (1994), *Management for the Public Domain*, Basingstoke, Macmillan.
- Robinson, R. y J. Le Grand (1994), *Evaluating the NHS Reforms*, Londres, King's Fund.
- St.-Martin, D. (1994), *Institutional Analysis of Recent Machinery of Government Reforms in Australia, United Kingdom, France and New Zealand, report prepared for Treasury Board Secretariat*, Ottawa, Consulting and Audit Canada.
- Sedgewick, S. (1993), "The State of the service", *IPAA Annual Oration*, Canberra Commonwealth Department of Finance, 28 de octubre.
- State Services Commission (1990), *Changing the Public Service Culture: A Radical Approach*, Auckland, State Services Commission.
- (1992), *The Policy Advice Initiative: Opportunities for Management*, Auckland, State Services Commission.
- Steering Group (1991), *Review of State Sector Reforms*, Auckland, State Services Commission.
- Stewart, J. (1992), *Managing Difference: The Analysis of Service Characteristics*, Birmingham, Institute of Local Government Studies / Local Government Management Board.
- (1994), "The Rebuilding of Public Accountability", en N. Flynn (ed.), *Reader: Change in the Civil Service*, Londres, CIPFA-Public Finance Foundation.
- Talbot, C. (1994), *Reinventing Public Management: A Survey of Public Sector Managers' Reactions to Change*, Corby, Institute of Management.
- Task Force on Management Improvement (1992), *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform*, Canberra, Management Advisory Board-AGPS.
- Thompson, M. (1993), *Performance-related Pay: The Employee Experience*, Brighton, Institute of Manpower Studies-University of Sussex.
- Trosa, S. (1994), *The Next Steps: Moving on* (The Trosa Report), Londres, OPSS.
- Waldegrave, W. (1994), "The Reality of Reform and Accountability in Today's Public Service", en N. Flynn (ed.), *Reader: Change in the Civil Service*, Londres, Public Finance Foundation-CIPFA, pp. 81-88.
- Yin, R. (1984), *Case Study Research: Design and Methods*, Londres, Sage.
- Zifcak, S. (1994), *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Milton Keynes, Open University Press.

Nueva gestión pública se terminó de imprimir
en los talleres de Ingramex, S.A. de C.V.
Centeno 162-1
Col. Granjas esmeralda
09810 México, D.F.
El tiraje consta de 1 000 ejemplares.

