



INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Dirección de Estudios e Información

Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado
Documento Nro 68

La Nueva Gestión Pública:
Algunas Precisiones para su
Abordaje Conceptual

Andrea López

Contenido

Introducción	7
I. Los principios orientadores de la Nueva Gestión Pública	9
II. La introducción de las técnicas del <i>management</i> privado en el sector público: propósitos y dilemas	13
III. Las premisas de la Nueva Gestión Pública y su impacto en la relación entre Política y Burocracia	18
IV. Otras consideraciones: ¿Cliente o Ciudadano?	20
V. Reflexiones Finales	21
Bibliografía	26

Introducción

El presente trabajo intenta sistematizar, a partir de material bibliográfico actualizado, las distintas visiones teóricas del denominado “nuevo paradigma de la gestión pública”, identificando tanto la utilidad como las limitaciones de los conceptos y las técnicas provenientes de esta orientación, que ha tenido un carácter rector en las reformas estatales conocidas como de “segunda generación”. El fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también referenciado como *New Public Management* (NPM), aunque se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina.

Significativamente, una vez transcurrido el activo proceso de reestructuración tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, desde los propios organismos internacionales se impulsa una variante crítica de las políticas derivadas del “Consenso de Washington”, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 pone a consideración un conjunto de medidas que, en el terreno estrictamente administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la apertura de las “principales instituciones gubernamentales” (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.)(Banco Mundial, 1997)¹.

Acorde con estos principios, las reformas encaradas por los países de la OCDE han puesto el acento en (...) *“organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos (...); en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos (...); en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público”* (Suleiman, 2000: 4).

De este modo, la nueva “generación” de reformas prioriza una serie de transformaciones “hacia adentro” del Estado (Oszlak, 1999), apoyadas cada vez más en las ideas básicas provenientes de las ciencias de gestión o del *management*, cuya legitimidad como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en la experiencia “exitosa” acumulada en el sector privado durante las últimas décadas. Sobre esta suposición existe hoy, en el seno de los analistas y

¹ Cabe destacar que, a diferencia de gran parte de los autores citados en este trabajo, Bresser Pereira (2001: 4) sostiene que “la reforma de la gestión pública no fue incluida en primer lugar en la agenda del Banco Mundial”. (...)“Reforma del Estado significó para el Banco Mundial – y todavía significa-, en primer lugar downsizing (o reducción del aparato); y en segundo, realizar la reforma del servicio público”.

estudiosos del tema, una alta coincidencia. Sin embargo, aún con todo su potencial para contribuir a fortalecer la labor del Estado, los especialistas plantean la necesidad de circunscribir su utilidad.

Como se pondrá a consideración, la aproximación de algunos autores pone en tela de juicio los fundamentos ideológicos y culturales a partir de los cuales cobran sentido un conjunto de técnicas y prácticas de “aparente neutralidad”. En este sentido, (...) *“la limitación fundamental del paradigma institucional del management, tal como se ha construido en el sector privado e importado al sector público, es su pertenencia a una lógica de racionalidad económica individual y egoísta, concebida para ordenar el comportamiento de una organización independiente. Trasladar esa lógica al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas”* (Echebarría y Mendoza, 1999: 40-41).

Por otra parte, la experiencia internacional señala que -en la mayoría de los casos- la incorporación de las técnicas del *management* no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva “cultura de la responsabilidad”, capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado. Desde esta óptica, se rescata el *componente político* que, necesariamente, lleva implícita toda reforma de la administración, no sólo en términos de su legitimación, sino como precepto clave para definir el rumbo de los cambios.

Particularizando ya en el caso de América Latina, cabe preguntarse, además, acerca de la posibilidad real y la conveniencia de introducir una lógica “gerencial”, dando por supuesto que dicho modelo superará al tradicional weberiano, en países donde la mayoría de sus administraciones públicas se caracterizan por la pervivencia de sistemas clientelares y/o patrimonialistas de profundo arraigo. Para los especialistas de la OCDE, se acepta cada vez más el hecho de que uno de los orígenes del mal funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región (Burky y Perry, 1998; Evans, 1992; Shepherd, 1999). Concretamente, se apunta que la mayoría de las técnicas de gestión *“favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción”* (Joaquín y Losada, 1999:4).

Para tratar de abarcar los puntos sustantivos del debate abierto en torno al fenómeno de la NGP, partimos del estudio sobre las principales orientaciones y tecnologías reconocidas como preponderantes para el proceso de modernización, destacando sus posibilidades y restricciones de orden técnico que limitan la capacidad de adaptación al sector público cuando se pierde de vista su especificidad y complejidad. Asimismo, se pondrán de manifiesto aquellos tópicos de carácter cultural, ideológico y político que atraviesan la discusión acerca de si el Estado se recupera

con más impronta privada o “publicando” la administración (Cunill Grau, 1997). Las reflexiones finales pretenden aportar un conjunto de observaciones a tomar en cuenta durante el desarrollo del proyecto de investigación y relevamiento de indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público argentino, a los fines de evaluar las implicancias directas e indirectas derivadas de toda estrategia de cambio en las organizaciones públicas.

I. Los principios orientadores de la Nueva Gestión Pública

No es de extrañar que el movimiento de la reforma del sector público se haya difundido con tanto entusiasmo en el mundo. Gravita en torno a ella el supuesto -o creencia- que su ejercicio *“conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos”* (Pollit y Bouckaert, 2000). En el marco de este emprendimiento, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (en inglés, *New Public Management*) se ha convertido en el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta (Hood, 1991).

Si bien puede considerarse a la reforma administrativa como *“un subconjunto de todo el desempeño político, no una serie de esfuerzos técnicos separados de ella”* (Ingraham, 1997: 326)², el denominado “modelo convencional” de la NGP reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como *“una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor -en algún sentido-”* (Pollit y Bouckaert, 2000). En correspondencia con esta definición básica, la etapa inicial de la reforma se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

En esencia, los principios y técnicas que configuran el *“management público”* se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”. Sobre todo en los Estados Unidos, país que acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de *“public management”* como reemplazante del término “administración pública”, se destacaban los beneficios que traería aparejada *“una fusión entre la orientación normativa de la administración pública tradicional y la orientación instrumental de la gestión general”* (Perry y Kraemer, 1983:10). A diferencia, en Francia, Alemania y los países nórdicos, los especialistas continúan utilizando con mayor asiduidad la expresión “administración

² Además de la reforma de la gestión pública, el autor señala -dentro del conjunto de medios para mejorar el desempeño gubernamental- las *reformas políticas* (por ejemplo, cambios en los sistemas electorales o los procedimientos legislativos) y *cambios sustanciales en las políticas clave* (por ejemplo, nuevas políticas de gestión macroeconómicas, reformas en el mercado laboral o cambios fundamentales en la política social) (Ingraham, 1997: 326).

pública”, lo que sugiere cierta resistencia al uso del nuevo concepto, basada en la desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la NGP y los valores de la administración pública tradicional³.

Precisamente, puede considerarse a los Estados Unidos como uno de los países promotores del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la obra conocida como la *“Reinvención del Gobierno”*. El puntapié inicial tuvo lugar cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio del sector público, el *“Análisis de la Actuación Nacional”* (NPR), con el objeto de impulsar *“un gobierno que ponga a la gente en primer lugar, mediante la creación de un claro sentido de misión, tomando el timón más que los remos, delegando autoridad, sustituyendo normas y regulaciones por incentivos, formulando objetivos por resultados, buscando soluciones de mercado más que soluciones administrativas, y cuando ello fuese posible midiendo el éxito de las acciones de gobierno en términos de satisfacción del usuario.”* (Gore, 1993;7)⁴

El primer diagnóstico de los analistas de la NPR recalca las dificultades que presenta el Estado a raíz de su sobredimensionamiento, con una estructura gubernamental *“llena de organizaciones diseñadas para un entorno que ya no existen...”* Mientras que las burocracias estatales centralizadas se corresponden con los patrones culturales de la primera mitad del siglo XX, hoy el desafío pasa por la transformación de las organizaciones públicas siguiendo un modelo acorde con la era de la información. Principalmente, el movimiento modernizador, pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado (incluyendo, cuando sea posible, la privatización). De este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. El punto de llegada es un Estado mínimo que desarrolle sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva. (Aberbach y Rockman, 1999)

Lawrence R. y Thompson (1999) han sistematizado los diversos conceptos que tuvieron mayor influencia en el modelo estadounidense, partiendo de las ideas difundidas por Osborne y Gaebler en su famoso libro *“Reinventando el Gobierno”*. Los principios que, según los autores, guiarían la acción modernizadora son las denominadas *“CincoR”*: *“Reestructuración”, “Reingeniería”, “Reinvención”, “Realineación”*

³ Para Perry y Kraemer, si bien en ambos conceptos puede quedar reflejada la preocupación por las cuestiones de “eficacia”, la noción de “administración pública” involucra un conjunto de valores, como la democracia, la responsabilidad por la gestión, la equidad y la probidad, mientras que el campo de los estudios de la “gestión pública” aportaría -como visión innovadora- las dimensiones para (...) *“comprender cómo las organizaciones públicas, principalmente gubernamentales, pueden llevar a cabo las misiones que se les asignan”* (Perry y Kraemer, 1983: 11). En otros casos, también genera reticencia la asimilación directa de la propuesta managerial con la *“voluntad de privatización o de rentabilización de los servicios públicos”* (Gibert, 1980).

⁴ La elaboración del informe de la NPR se desarrolló en tres etapas. En sus comienzos (al inicio de la década de 1990), la NPR puso énfasis en *cómo trabaja el gobierno*, más exactamente *cómo debería trabajar el gobierno*. Durante su segunda etapa, la NPR se centró en *lo que el gobierno hace y lo que deberá hacer*. A fines de la misma década, tuvo lugar la tercera fase, tras el objetivo de abocarse *en los resultados y en las agencias de «alto impacto»*, así como también en usar *“una medición de los resultados para transformar la gestión federal”*. (Aberbach y Rockman, 1999)

y “Reconceptualización”.

“Reestructurar” significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público. La reestructuración se efectúa una vez identificadas las competencias centrales de la organización y las tareas cuya prestación podría contratarse externamente. La consigna “*el gobierno debería eliminar lo que no necesita*” implica afrontar el arduo desafío de resolver «*qué cosas*» debería hacer el gobierno, en función de los propios valores e intereses políticos. Supuestamente, la reestructuración tendría que ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades, tales como el mantenimiento de la calidad del servicio y la retención de empleados valiosos. En principio, se apunta a suprimir lo que es obsoleto, la duplicación (incluida la superposición de programas) y la eliminación tanto de «*privilegios de especial interés*» como de todo aquello que no sea “transparente”⁵ (Lawrence y Thompson, 1999).

“Reingeniería” es un concepto de cambio organizacional que se ha difundido con mucha fuerza en los años noventa (Hammer y Champy, 1993; Hammer y Stanton, 1995) y que propone, en esencia, «*empezar de nuevo*», más que tratar de «*arreglar*» los problemas existentes mediante soluciones parciales. Como tecnología de gestión, sus dispositivos están orientados hacia los procesos, prescindiendo de las tareas y las posiciones establecidas en las jerarquías organizacionales. La reingeniería aprovecha las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente, que elimine el “papeleo” innecesario y redundante. La consigna «*trabajar mejor*» va de la mano del «*coste menos*» pero, como pone de manifiesto un autor, muchas veces la segunda termina predominando sobre la primera, creando un grave contrasentido: “*buscar un gran ahorro a corto plazo puede socavar un esfuerzo mayor de mejorar la gestión e incrementar los costes a largo plazo*” (Kettl, 1997). Aún más, el énfasis puesto en la reducción del gasto puede atentar contra el propósito de sostener servicios públicos de calidad aunque, al decir de Pollit y Bouckaert (2000), esto dependerá en gran medida de los diferentes contextos y del rol que cumplan los avances tecnológicos y la pertinencia de su puesta marcha.

“Reinventar” es crear en el seno de la administración pública una “cultura de espíritu empresarial” que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público. Ahora, las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del «cliente-ciudadano», para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas (Lawrence R. y Thompson, 1999). “*Colocar a los clientes en primer lugar*”, según prescribe el Informe NPR, implica captar su punto de vista (a través de encuestas u otras técnicas de esta naturaleza) como una forma de obligar a competir a las agencias, tanto internamente como con proveedores externos de servicios. En los casos en que el monopolio estatal fuera inevitable, las

⁵ A propósito de esta iniciativa, Aberbach y Rockman (1999) acotan que, detrás del mandato que impone reestructurar, se encuentra el objetivo de resolver definitivamente el problema del déficit fiscal creado por el Estado de Bienestar, para lo cual ha sido fundamental emprender la reducción del gasto público.

organizaciones deberían adoptar un perfil más acorde con el de las “empresas de negocios” (Aberbach y Rockman, 1999).

A la reinención le sucede la “*Realineación*”. Definida la estrategia de mercado, los funcionarios tendrán que gerenciar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulada con lo planificado. Realignear a la organización y al personal detrás de los objetivos establecidos no es otra cosa que cumplir con el dictado según el cual “la estructura sigue a la estrategia”. “*La realineación es, en esencia, la implementación de la estrategia de reinención. Sin embargo, mientras que la reinención tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización*” (Lawrence R. y Thompson, 1999: 263). Las experiencias en la administración estadounidense indican que el paso inicial de la realineación es el establecimiento de un nuevo circuito de responsabilidades en el seno de la unidad que se desea cambiar.

La noción de “*Reconceptualización*”, apunta básicamente a mejorar en todas sus dimensiones al ciclo de aprendizaje organizacional. Reconceptualizar es desarrollar en el sector público una nueva manera de pensar el fenómeno gerencial, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento. De este modo, podrá crearse una cultura diferente en la gestión pública, que involucre a su agentes en lo que ha dado en llamarse una “visión compartida sobre el futuro”. Para alcanzar un proceso de reconceptualización exitoso es imprescindible reformular la política de gestión de los recursos humanos, apuntando a la cooptación de “gerentes públicos” con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia, de manera tal de poder conferir mayor poder a estos últimos para conseguir los resultados propuestos.

En términos generales, los documentos de la OCDE rescatan estos principios, aunque cuestionan la “versión restringida” del *New Public Management*, asentada sobre tres valores básicos (la trilogía *economía, eficacia y eficiencia*) y con énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. En los lineamientos directrices aportados por esta organización se distinguen un conjunto de rasgos clave en las reformas de la gerencia pública orientados a: a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro (OCDE, 1995).

Sin embargo, la OCDE alerta sobre la posibilidad de considerar a los principios de la NGP como un modelo unívoco de reforma y transferible a cualquier país, sin tomar en cuenta los diferentes sistemas políticos y administrativos que, naturalmente, implicarán formas de operacionalización muy divergentes de estos criterios considerados como “bastante abstractos”. Así, podrá ser conveniente reformas más profundas, o reformas selectivas e incrementales, por medio de distintas estrategias y

alternativas, adoptando un enfoque “pragmático” antes que “dogmático” (OCDE, 1995).

La reconceptualización planteada podría explicar el progresivo desplazamiento de los programas de modernización hacia un espectro más amplio de valores que los que dominaron en el comienzo de la reforma (*economía, eficiencia y eficacia*), bajo el auge del neoliberalismo y las sucesivas presiones por la reducción del gasto público para resolver la crisis fiscal. Paulatinamente, cobran sentido los preceptos de “*adaptabilidad*”, “*innovación*”, “*representación*” y “*participación*” como ideas fuerza para la configuración de un “*paradigma post-burocrático*” (Barzeley y Armajani, 1992) que, como se intentará dejar reflejado en los puntos siguientes, no necesariamente podrá escoger del ámbito privado todos los recursos convenientes para su alcance.

II. La introducción de las técnicas del *management* privado en el sector público: propósitos y dilemas

El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, en tanto criterios que empresarios y gerentes deben constantemente promover y desarrollar para asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos. Dada estas características, para el *management* privado, resulta prioritario el uso de técnicas mayoritariamente inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores. Las mismas, pueden clasificarse en tres grandes grupos⁶:

- (1) ***Las técnicas de dirección general de la organización*** -específicamente gerenciales- son las que consideran a la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de las metas establecidas (perspectiva operativa). Las herramientas que pertenecen a este grupo pueden ser: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO) y dirección de proyectos.
- (2) ***Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa*** (es decir, específicas a determinada función empresarial). En este subconjunto se encuentran, por ejemplo: Marketing, Dirección de operaciones, Diseño organizativo, Dirección de recursos humanos, Gestión de servicios, Gestión Financiera, Gestión de sistemas de información y Control de gestión.
- (3) ***Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas -de relevancia práctica-***. Respecto a este grupo se está evidenciando un proceso de reconversión desde la capacitación para ejercer la función directiva a la

⁶ Para este ordenamiento seguimos a Mendoza (1990) .

capacitación para el liderazgo del cambio organizacional. Dichas técnicas apuntan a desarrollar, entre otras, las habilidades de toma de decisiones; negociación y gestión del conflicto; liderazgo; trabajo en equipo; creatividad e innovación y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

La revisión de este universo de herramientas trajo aparejada la discusión en torno a los condicionantes específicos para su utilización en el accionar de la administración pública. En principio, y siguiendo a Echebarría y Mendoza (1999), destacamos cuatro aspectos que, por su carácter estructural, le imprimen rasgos distintivos al contexto en el que tienen lugar los procesos de gestión pública y que, como tal, difieren de la lógica impuesta por el mercado a las compañías privadas.

❖ ***La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos.***

La provisión de bienes públicos se realiza a través de las acciones del gobierno y no por el mercado. El proceso político, como mecanismo de asignación de recursos, se caracteriza básicamente por dos elementos: a) su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, aspectos no contemplados por el mercado y b) el condicionamiento impuesto por su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo.

❖ ***Las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos.***

Se le reconoce al Estado su carácter instrumental y de expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas por la misma sociedad para cumplir objetivos que persiguen el bien común. Muchos de estos objetivos no le son propios como organización, en la medida en que éstos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.

❖ ***Los procesos de creación de valor en el sector público.***

Existen diversas y variadas formas a través de las cuales el sector público crea valor. Esto es, a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o directamente transferencias monetarias), o por medio de aquellos programas públicos cuyos beneficiarios no necesariamente son sus usuarios directos. Asimismo, las regulaciones estatales son fuentes generadoras de valor, de naturaleza tal, que no presentan analogías en el sector privado. Por otro lado, la creación de valor en el sector público se encuentra fuertemente condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas. Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.

❖ ***La dificultad de medir el valor creado por la acción de las administraciones públicas.***

Se plantea aquí la ausencia de precios para los bienes públicos (que no pasan por el mercado), lo que impide, por ejemplo, cuantificar los beneficios creados en términos

de ingresos, o bien poder reflejar desde los presupuestos públicos sólo una parte de los costos implicados en algunos programas, como es el caso de los regulatorios. Un segundo factor que dificulta la medición del valor reside en las superposiciones que suelen ocurrir entre aquello que un determinado programa produce materialmente (*outpus*) y los resultados (*outcomes*) o impactos que realmente ha tenido la acción administrativa.

En otras concepciones, que observan la especificidad de la gestión pública desde una perspectiva sistémica, la distinción entre lo público y lo privado debe formularse en términos analíticos, trabajando la dicotomía entre “macrogestión” y “microgestión”. Bajo este marco, la gestión pública queda asimilada con el plano de la macrogestión, en tanto se ocupa del comportamiento de todo un sistema, es decir, de la dirección de grupos enteros de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto. A diferencia, la gestión privada –situada en el plano de la microgestión- se centraría en el comportamiento de las partes, o dicho en otros términos, abordaría la dirección de cada una de esas organizaciones que forman el sistema o la red (Metcalf, 1999).

Entender a la gestión pública como “macroproceso” implica reconocer que una transformación tan significativa como la que acarrea la reforma del Estado activa procesos estratégicos y políticos de gestión en el seno de las redes de entidades y agencias estatales. Sus programas requieren de una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones, que presentan simultáneamente intereses diferentes y acaso opuestos. En consecuencia, *“el núcleo de los problemas de la gestión pública se ubica en el plano interinstitucional”* (Metcalf, 1999), lo que supone plantear soluciones alternativas a las pensadas para una sola unidad⁷. El camino hacia el diagnóstico compartido por las diferentes instituciones, para repensar las reglas de juego, funciones y responsabilidades; el diseño de sistemas adaptables, como una forma de compromiso permanente y de aprendizaje público, y la configuración de esquemas de rendición de cuentas para promover el uso eficaz del poder, se presentan como opciones diferenciadas, más acordes con la “innovación” que con la “imitación” que impone la aplicación de técnicas empresariales en el sector público (Metcalf, 1999).

Otra síntesis ilustrativa de este debate nos la brinda Gunn (1987), que identificó al menos cinco puntos de vista en torno al problema de la sustantividad de la gestión en la administración pública y su comparación con la gestión en el sector privado:

⁷ En términos del autor, *“Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de otras personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. (...) suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional. La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública”* (Metcalf y Richards, 1987: 71).

CUADRO 1. CONFLUENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO

1	2	3	4	5
La administración pública actúa en condiciones singulares, en consecuencia, difiere de la realidad del sector privado. Por ejemplo, la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos.	Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público sólo para casos puntuales y de escasa importancia. Entre ambas, sólo pueden encontrarse aparentes coincidencias funcionales.	La gestión pública puede beneficiarse de las enseñanzas de la gestión empresarial, no obstante, deberá desarrollar un paradigma integrador del management público, incorporando sus propios conceptos y categorías.	Pueden observarse convergencias importantes entre la gestión pública y la privada. Hay que verlas como diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.	La eficiencia de la gestión privada es superior. Sus métodos, instrumentos y prácticas deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.

Fuente: Gunn, 1987.

Las posiciones 4 y 5 reflejan con mayor claridad los beneficios de la fusión de los dos universos, rescatando la supremacía del *management* privado y su aplicación lineal en la administración del Estado. En cambio, si nos desplazamos hacia aquellos puntos de vista que enfatizan las particularidades del sector público por sobre la confluencia con el privado (las posiciones 1, 2 y 3), la instrumentación de tecnología empresarial presentaría aristas más complejas.

Así lo sostienen Echebarría y Mendoza (1999), quienes partiendo de los niveles de análisis que Eliassen y Kooiman (1987) proponen para abordar el estudio de las administraciones públicas, delimitan y clasifican los aportes de las herramientas de gestión empresarial en el ámbito del sector público. Los autores sugieren tres posibilidades en cuanto al grado de adecuación de cada grupo de técnicas, expresadas en términos de: (a) *aplicación directa*, (b) *adaptación creativa* y, (c) *necesidad de reconceptualización* (reinención de los instrumentos de gestión, dada la especificidad del sector público). De acuerdo con estos criterios, en el cuadro 2 aparecen valoradas las técnicas del *management* empresarial, en función de la idoneidad de su diseño para dar respuesta a los problemas de gestión de los organismos públicos.

CUADRO 2. GRADO DE ADECUACION DE LAS TECNICAS DE GESTION EMPRESARIAL A LA ADMINISTRACION PUBLICA

TECNICA DE GESTIÓN CONSIDERADA	Aplicación directa	Adaptación creativa	Reconcep-tualización
Planificación estratégica			
Gestión del cambio organizativo			
Dirección por objetivos			
Dirección de proyectos			
Gestión de servicios			
Marketing			
Dirección de operaciones			
Diseño organizativo			
Dirección de recursos humanos			
Gestión financiera			
Sistemas de información			
Control de gestión			

Fuente: Echebarría y Mendoza, 1999.

El cuadro permite observar que aquellas técnicas como la planificación estratégica, el control por resultados, o el control de gestión requieren de mayores ajustes para su instrumentación en el sector público, atento a condiciones tales como el carácter interdependiente de las organizaciones públicas, la dificultad de conceptualizar y medir el valor y la escasa integración del ciclo de gestión (planificación-ejecución-control) en gran parte de las agencias estatales. De esta forma, puede aseverarse que las mayores incompatibilidades se presentan en los niveles 1 y 2 sugeridos por Eliassen y Kooiman (1987), donde se hace explícito el carácter de la gestión pública como un proceso de nivel macro y la relación de los entes públicos individuales con sus entornos específicos, mientras que el principal grado de ajuste de las técnicas de gestión empresarial ocurre en el tercer nivel, es decir, en la acción de las organizaciones públicas particularmente consideradas y en su funcionamiento interno (Echebarría y Mendoza, 1999). No obstante, podría disentirse con los autores, en la medida en que, salvo la gestión por proyectos, técnicas tales como la gestión financiera o los sistemas de información, obedecen también a criterios generales y uniformes de la Administración que restringen los grados de autonomía de cada organismo.

Con todo, el diseño de una estrategia de modernización administrativa no queda agotado en la mayor o menor posibilidad de inserción del *management* privado en el sector público, entendido esto como el mero traspaso de un conjunto de técnicas “innovadoras” (o, en muchos casos, de “moda”) adaptables en cualquier contexto. Junto a la problemática relacionada con la implantación de tecnología, coexisten otros aspectos relativos a la pertinencia de ciertos criterios orientadores de la NGP a la hora de articular compromisos institucionales entre el terreno político, el quehacer de la administración y la propia ciudadanía.

III. Las premisas de la Nueva Gestión Pública y su impacto en la relación entre Política y Burocracia

Uno de los principios sobre el que se ha trabajado con mayor insistencia desde la NGP puede sintetizarse en la frase de Kettl “*dejar que los gestores gestionen*”, aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público. Con base en el enfoque “orientado al cliente”, se propugna una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad para mejorar el servicio, tomando en cuenta las demandas y preferencias del consumidor. Desde esta óptica, se operan cambios sustanciales en la relación entre los funcionarios elegidos y los administradores, si estos últimos quedan sujetos en primer lugar al mandato de los “clientes”, a riesgo de “*afirmar su autonomía de los que elaboran las políticas públicas*” (Kettl, 1997). En la práctica, podría quedar abierto un alto margen de ambigüedad entre las metas fijadas por parte de los decisores políticos y la correspondiente libertad que se les otorga a los administradores, sin olvidar que los objetivos de las agencias públicas resultan muchas veces poco precisos, o incluso contradictorios, como resultado del juego de fuerzas y las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.

Otras visiones -con implicancias totalmente opuestas a la anteriormente mencionada, pero también incentivadas desde la NGP- abogan por la reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control (Aucoin, 1990). En este caso - y a diferencia del diagnóstico precedente, según el cual el excesivo formalismo y reglamentación impide lograr resultados- el problema es “*domar a la burocracia*” (Aucoin, 1990). Por ende, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etc., estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno. Bajo esta alternativa, más que un dilema de “delegación”, emerge como cuestión el tema de la “responsabilidad”: ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos “nuevos gerentes” o “burocracias flexibles”?; ¿a los funcionarios políticos?. ¿las burocracias “paralelas” poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando- la mayoría de las veces- a los cuerpos estables de la administración? .

De la mano de estos planteos se recicla una problemática tradicional del sector público: la frontera entre política y administración. Tal como lo resaltan una serie de autores (Aucoin, 1990; Halligan, 1997; Pierre, 1995), en los esquemas modernizadores pareciera haber tenido una mayor gravitación la percepción del recelo político frente a las burocracias. Al respecto, Aberbach y Rockman (1999) destacan que –para el caso de los Estados Unidos- el foco de la reforma priorizó la necesidad de reducir el tamaño del aparato burocrático, predominando los recortes entre el personal de mandos medios hacia abajo⁸, al tiempo que crecía el componente de personal nombrado políticamente, por el deseo de los presidentes y altos funcionarios electos de ejercer un control más estrecho sobre los burócratas, *“en los cuales no confían”*. Por el contrario, otros especialistas (Clarke y Newman, 1997; Pollitt, 1993; Stewart, 1994) critican la expansión del fenómeno gerencial hacia el terreno de la política, reduciendo - en muchas ocasiones- los problemas de gobierno a meras cuestiones de eficiencia operativa.

Sin embargo, antes que reeditar la antinomia entre técnica y política, la literatura actual preferencia como síntesis para la resolución de esta disyuntiva la necesidad de reconstrucción de un *“nuevo marco de responsabilidad que reordene la vinculación entre las funciones políticas y administrativas”* (Echebarría y Mendoza, 1999). Aunque tomando distancia de la visión *“racionalista y normativa”*⁹ que predomina en la administración pública, también se intenta exponer los peligros de desplazamiento de los mecanismos tradicionales de supervisión política y burocrática por la *“responsabilidad mercantil”* (Cunill Grau, 1997) como resultado de la transferencia de actividades y funciones por fuera de la órbita estatal.

Metcalf (1999) también hace énfasis en la *responsabilidad* y no el *control*, como se ha planteado en el sector público hasta el momento. Para pensar en términos de la primera, es preciso distinguir entre su significado interno y externo. *“Desde la perspectiva interna, la responsabilidad supone la atribución de autoridad en el seno de la organización para el uso de los recursos y la obtención de resultados; mientras que (...) el significado externo de responsabilidad, se ejercita principalmente a través de los mecanismos de control político de acuerdo con el principio democrático y asegura la legitimidad del comportamiento de los poderes públicos”* (Metcalf, 1999: 65).

⁸ Al respecto, Pollit y Bouckaert (2000) destacan como una de las contradicciones más visibles de la NGP a los principios de motivación y promoción de un cambio cultural en el personal público, en paralelo con la propuesta de romper con la estabilidad laboral y reducir personal.

⁹ Si bien para la mayoría de los autores consultados la *“flexibilización administrativa”* se presenta como alternativa frente al exceso de normas y procedimientos que, en muchas ocasiones, terminan difuminando las responsabilidades frente a la ciudadanía, Aberbach y Rockman (1999) advierten acerca del peligro contrario, esto es, la posibilidad de que la desregulación indiscriminada termine afectando intereses colectivos básicos, en la medida en que la norma se constituye como garantía de justicia y previsibilidad.

IV. Otras consideraciones: ¿Cliente o Ciudadano?

En general, las propuestas e iniciativas conocidas como de "orientación al cliente" se asumen - en el marco de la NGP- como un cambio en las reglas de juego entre los proveedores y los destinatarios de los servicios públicos. Así, la preocupación por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de declinación en los niveles de servicio ofrecidos, además de la instrumentación de sistemas de queja y de mecanismos de participación y consulta, conforman los componentes básicos de esta tendencia innovadora y, según se declara, superadora del tradicional esquema en el que los usuarios de servicios públicos estatales poseían el rol de receptores pasivos y carentes de derechos específicos.

Sin embargo, cabe resaltar -a más de una década de puesta en marcha de este tipo de experiencias (sobre todo en Europa)- lo que pudieran considerarse como limitaciones intrínsecas a este nuevo modelo, dado el escaso grado de implementación de algunos de sus preceptos. Como lo ha constatado la OCDE, son muy pocos los países miembros donde el resarcimiento tiene fuerza reglamentaria y no es meramente una declaración de principio. De la misma forma, también la participación de los usuarios se ejerce restrictivamente, ya que lo que generalmente se concede " (...) es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión" (OCDE, 1996:34). De este modo, los dos componentes de esta propuesta que implican una transferencia concreta de recursos hacia los usuarios, tanto monetarios como de poder de decisión, resultan los más difíciles de implantar.

Asimismo, el énfasis puesto en la figura del "cliente" ha sido objeto de críticas, no sólo por la diversidad de intereses (prestadores, gobierno, contribuyentes en general, etc.) que entran en juego a la hora de tomar decisiones sobre los servicios públicos, sino también por la concepción de "ciudadano" que lleva implícita esta perspectiva, más alejada de ciertas consideraciones en términos de legitimidad, igualdad y acceso. Incluso llega a caracterizarse a este nuevo enfoque como «*una negación de la ciudadanía*», en tanto la sobrevaloración de la satisfacción del consumidor (...) "*convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores*" (Carroll, 1995:302)

Por estas razones, para algunos autores, la NGP peca de reduccionismo al limitar la ciudadanía a la práctica del consumo. Se advierte el efecto corrosivo que esta visión podría tener sobre la idea del ciudadano como un ser social holístico, comprometido en un rango de relaciones recíprocas con otros y con la sociedad en general. En su lugar, el ciudadano es dividido en un número de identidades de consumo separadas en relación con distintos proveedores: el ciudadano es paciente, o padre, o pasajero, dependiendo del contexto (Prior, Stewart y Walsh, 1995).

En términos de Richards (1994), pensar el sujeto perceptor como ciudadano es sustancialmente diferente de su consideración como cliente, puesto que en el primero se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales, tal como se expresa en las relaciones de mercado. Por lo tanto, la preocupación por una administración más ágil, participativa y descentralizada debería combinarse con la promoción de una ciudadanía activa, más acorde con una perspectiva “socio-céntrica” que “mercado-céntrica”, si los objetivos de reforma también propugnan un mayor fortalecimiento de la sociedad civil.

V. Reflexiones finales

El amplio abanico de posiciones aquí mencionadas expresan gran parte de los argumentos a favor y en contra de la nueva propuesta “gerencial” para la administración pública. Mas allá de las valoraciones, en la práctica la NGP se impuso como tendencia quizá, como advierte Nickson (2002), porque su definición “ambigua, amplia y desordenada” hace de la visión managerial un “paradigma más transferible”. Sin embargo, no puede soslayarse el necesario debate impuesto por esta oleada reformadora en torno a los valores tradicionales del sector público y el progresivo deterioro de los mismos. En rigor, la plena vigencia de valores fundamentales tales como la imparcialidad, la justicia, la equidad, y el derecho de un procedimiento justo, como tareas propias de toda administración pública en una democracia, ha sido objeto de profundos cuestionamientos, acordes con las nuevas implicancias que el término “interés público” posee hoy para la sociedad.

Como síntesis, puede apreciarse que, aún los planteos que cuestionan a la NGP, dan por descontado su potencialidad para transformar algunos aspectos de la administración, pero muestran bastante escepticismo respecto al logro de un “mejor gobierno” en gran escala. Las mayores restricciones derivan del conjunto de condiciones que se imponen como necesarias para introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma, y que resultan de difícil alcance en la práctica. En primer lugar, el liderazgo consensuado y sostenido en el tiempo de una única autoridad o un grupo de personas clave y una considerable capacidad de organización, a fin de planear y llevar a cabo los desafíos operativos propios de la propuesta de cambio. Otras condiciones no menos importantes involucran al personal del sector público, quien deberá contar con nuevos conocimientos y habilidades, y a los propios ciudadanos, comprometidos -sobre todo- con la aprobación de las reformas que afectan la “primera línea”. (Pollit y Bouckaert 2000)

En otro plano, también existe un amplio consenso en torno a que los resultados de muchas reformas de la gestión dependieron, en gran medida, de la naturaleza de los sistemas político-administrativos en los que tuvieron lugar (Clarke y Newman, 1997; Lane, 1997; Pollitt, 1998; Stewart, 1992) y de las preocupaciones y prioridades locales de los políticos y los actores privados más comprometidos e interesados en el proceso de reestructuración. En este sentido, Pollit y Bouckaert (2000) proponen un modelo para el análisis de la reforma que tome en cuenta *“las interacciones entre las influencias socioeconómicas del entorno, las presiones políticas y las características del propio sistema administrativo que se desea modernizar”*. Los autores reconocen un

conjunto de factores necesarios para captar la especificidad y el contexto propio de la estrategia de cambio en cada país, discriminados en:

CUADRO 3. FACTORES INTERVINIENTES EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Fuerzas socioeconómicas	Sistema político	Sistema administrativo
Fuerzas económicas globales.	Ideas nuevas sobre gestión.	Contenido del paquete de reformas.
Cambios socio-demográficos	Ideas políticas de partidos.	Proceso de implementación.
Políticas socioeconómicas nacionales	Presión de los ciudadanos.	Reformas que se lograron.
	Percepciones de la élite sobre qué reformas de gestión son convenientes	
	Percepciones de la élite sobre qué reformas de gestión son factibles.	

Fuente: Pollit y Bouckaert, 2000

El primer grupo de factores socioeconómicos representa un conjunto general de fuerzas que, como la globalización de los mercados de capitales, el crecimiento de las empresas transnacionales y el comercio internacional, no sólo han debilitado el control que pueden ejercer los gobiernos nacionales sobre las políticas macroeconómicas, sino que se constituyen en un elemento de presión central a la hora de justificar las reformas generalizadas del sector público. Otro condicionante de importancia considerable es el cambio socio-demográfico que, generalmente, activa un aumento de la demanda que recae sobre los servicios proporcionados o financiados por el Estado, con su impacto correspondiente en las políticas socioeconómicas (Pollit y Bouckaert, 2000).

El segundo conjunto de factores que influyen en las reformas de gestión está relacionado con el sistema político. Además de las nuevas ideas sobre el *management* (que ya han sido referidas), poseen influencia las visiones de los partidos políticos sobre aquellos aspectos de vital relevancia en la definición de las propuestas, tales como privatizar, desburocratizar o descentralizar. Un tercer factor dinámico está representado por la presión que ejercen los ciudadanos, aunque para Pollit y Bouckaert su alcance es todavía muy limitado. Por sobre el conjunto de fuerzas, se desplaza el foco de interés del análisis en el proceso de toma de decisiones de la *élite*, cuya gravitación se considera decisiva. Esta afirmación expresa una de las presunciones clave de los autores: *“la mayoría de los cambios que nos interesan se han producido, en su mayoría, de manera «verticalista», en el sentido de que fueron concebidos y ejecutados por políticos ejecutivos y funcionarios de alto rango”* (Pollit y Bouckaert, 2000).

Respecto del sistema administrativo, se rescata –en primer término– el contenido de los paquetes de reforma, como resultado de la interacción entre lo deseable y lo factible, sin perder de vista que, cuando se anuncian, estos paquetes procuran establecer, o bien reforzar, los discursos que apoyan los cambios institucionales en consideración. En este sentido, acotan los autores, la mayoría de los países puede proporcionar al menos algunos ejemplos de cómo la retórica política fue mayor que los logros alcanzados. A su vez, el proceso de implementación es una etapa particularmente importante de la reforma, ya que *“se aprende mucho cuando se intenta poner en práctica las ideas reformadoras y, con frecuencia, una parte de ese aprendizaje termina desviándose del diseño original”* (Pollit y Bouckaert, 2000). Finalmente, deberán constatar los eventuales logros del proceso de reforma, para medir la brecha existente entre los logros alcanzados realmente y las metas establecidas en la planificación original.

La apertura hacia estas dimensiones le imprime un carácter más complejo a la trayectoria de las reformas, a partir de la incidencia de una serie de aspectos distintivos del sector público, y de baja implicancia - a la vez- en el ámbito de la gestión privada. Como plantea Kettl (1997), *“por mucho que los reformadores incorporasen modelos del sector privado a las operaciones del gobierno, el gobierno no es ni será una empresa”* y su existencia se legitima por la persecución de objetivos de naturaleza diferente a la del mercado privado y la gestión empresarial. Aún más, podría plantearse hasta qué punto no entrarían en contradicción la “eficiencia política” y la “eficiencia en la gestión”, si en esta última se sobrevalora la reducción de costos indiferentemente de los resultados¹⁰.

Para finalizar, no puede dejar de mencionarse el conjunto de consideraciones apuntadas por los especialistas, a la hora de evaluar la posible implantación de la NGP en América Latina. En los textos consultados, las características predominantes en las administraciones públicas de la región, con “exceso de informalidad” y sistemas de tipo clientelar o patrimonialista, constituyen factores de riesgo para el alcance exitoso de las reformas de tipo gerencial. Así, Shepherd (1999) destaca que más allá de la proliferación de normas formales y coherentes con el modelo jerárquico y centralizado, las reglas, en muchos casos contradictorias entre sí, se infringen o se tergiversan. El resultado es un “estado de derecho débil”, con ausencia de mecanismos de supervisión, donde los procedimientos escritos pueden ser desechados. Por tal motivo, para el autor tiene tanta o mayor prioridad la reforma política que la reforma administrativa.

¹⁰ En tal caso, como observan Aberbach y Rockman, el dilema central se expresa *“en lo que una sociedad espera de su gobierno y lo que está dispuesta a pagar”*. (...) *“En otras palabras, las reformas de la gestión (juiciosamente aplicadas) pueden ayudar a solucionar algunos problemas, tales como la excesiva regulación, pero las decisiones sobre lo que debería o no hacer el gobierno son, en último término, una labor de los funcionarios elegidos en democracia. Decir lo que es básico y lo que no es necesario, en resumen, es fundamentalmente una cuestión política y no de gestión”* (Aberbach y Rockman, 1999: 14-15).

Nickson (2002), por su parte, enfatiza los rasgos clientelares y la ausencia de cuerpos de administradores de carrera, lo que trae aparejado graves problemas de “discontinuidad” y “pérdida de memoria institucional”¹¹. Asimismo, aparecen como desventajas la rigidez del sistema presidencialista que, a diferencia de los regímenes parlamentarios, conlleva menos armonía para encarar los cambios legislativos necesarios para las reformas fundamentales, y la tradición del derecho administrativo de la región, que prioriza los insumos por sobre los resultados, acotando la emergencia de los sistemas de rendición de cuentas. De este modo, (...) *“si las estructuras y los sistemas fundamentales no son los apropiados, entonces el NPM puede no ser la respuesta correcta. La aplicación amplia del NPM en sistemas administrativos inmaduros no es recomendable debido a que la ganancia potencial de eficiencia será casi con seguridad opacada por los mayores costos que resultan de los problemas de coordinación y por la gran inestabilidad”* (Nickson, 2002:136-137).

En consonancia con estos criterios, Prats i Catalá (1998) entiende que el desafío para América Latina reside en la construcción de “verdaderas burocracias modernas”, regidas por sistemas de mérito, con autonomía técnica y conducción política, y sometidas a reglas precisas para tornarlas más transparentes, accesibles, responsables y receptivas¹². Bajo este marco, en la orientación de las reformas ocupa una posición privilegiada la formación de “culturas de servicio público” apoyadas, más que en diseños o modelos formales, en *“la creación y consolidación de modos y hábitos de relación de calidad diferente a la establecida”* (Martínez Nogueira, 2002, 198-199)¹³.

La cuestión cultural también es rescatada por Oszlak (1999) como un aspecto de sensible consideración para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas de América Latina. Desde su óptica, las reformas de “segunda generación” resultan mucho más complejas que aquellas que- como las que dominaron en la primera etapa- perseguían como objetivo imprescindible la reducción del aparato de Estado. Mientras que en las reformas de “primera generación” se contemplan principalmente “consideraciones de tipo jurídico y financiero”, en las de “segunda generación”, (...) *“las transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante”* (Oszlak, 1999:5).

¹¹ En el mismo sentido se pronuncia Shepherd (1999). El autor argumenta que el sesgo de la “informalidad como política” (enraizada también en la sociedad y en el sector privado) reduce el grado de efectividad de las reformas. Como manifestación de esa “informalidad”, sostiene que la creación de “enclaves” para llevar a cabo las reformas, a partir del reclutamiento de una tecnocracia “paralela” que depende directamente del Presidente y está sujeta a fuentes de financiamiento y controles diferentes, son difíciles de sostener una vez que se produce el cambio de gobierno, dando lugar a continuas modificaciones en los criterios programáticos básicos.

¹² A diferencia, Bresser Pereira (2001:14) destaca que *“el servicio público weberiano dejó de ser un ideal”*. A su entender, se requieren condiciones de trabajo más flexibles y dirigentes públicos profesionales y competentes, con mayor autonomía y responsabilidad.

¹³ Coincidiendo con Prats i Catalá (1998), para Martínez Nogueira (2002) (...) *“esta tarea no consiste en redefinir funciones, organigramas ni sistemas, o de incorporar nuevos recursos o tecnologías”*. (...) *“Profesionalizar el servicio civil, establecer sistemas de incentivos adecuados, mejorar los niveles de remuneración y modificar los estilos de gestión para introducir más eficiencia y transparencia y permitir el mayor control social”* resultarían los componentes centrales para la transformación del sector público. (Martínez Nogueira, 2002: 200)

Básicamente, las estrategias a encarar para la mejora de la gestión pública ponen en contradicción la “racionalidad técnica” en que se fundan y la “racionalidad política” que interfiere su efectiva aplicación, en la medida en que dichas reformas orientadas desde sus fundamentos a la búsqueda de la recomposición de valores tales como el mérito, la responsabilidad, la capacidad, la equidad y la transparencia afectan un conjunto de intereses (v.g. privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas) de difícil reversión por su grado de arraigo en la cultura político-administrativa de la región. De tal forma, (...) *“el punto ya no es si las tecnologías “sirven” a las necesidades de gestión de nuestros estados, sino si pueden “forzar” su adopción y así desterrar, definitivamente, sus patrones culturales indeseables”* (Oszlak, 1999:23), tarea que, para el autor, es eminente responsabilidad de los líderes políticos.

De la consideración de estos propósitos se desprende que, además de mayor eficiencia y calidad de la gestión, la democratización de la administración, remarcando su carácter público y aumentando su responsabilización frente a la sociedad, constituye una tarea ineludible para la transformación estatal en Latinoamérica. En esta línea, los arquetipos de reforma destinados a *“publicar la administración”* deberían propender a enfrentar tres ejes: *“la apropiación privada del aparato público, la actuación autoreferenciada y la falta de responsabilidad pública”* (Cunill Grau, 1997: 224). Particularmente, se remarca que la tendencia a la “actuación autoreferenciada” del aparato del Estado deviene en déficit de capacidad institucional para desarrollar las actividades reguladoras, prestadoras y promotoras de servicios públicos, con serios riesgos sobre la efectividad de la actuación gubernamental. En cuanto a la ausencia de responsabilidad pública, se intenta exponer los peligros ya mencionados de sustitución de la responsabilidad política por la responsabilidad mercantil. Otro desplazamiento, denominado como la “solución tecnocrática”, conlleva la posibilidad de diluir el carácter público de los servicios y bienes implicados, tras el debilitamiento de su conexión con la ciudadanía misma (Cunill Grau, 1997: 289).

Tales emprendimientos no resultan sencillos, en tanto muchas de estas reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, incidiendo sobre un conjunto de intereses de diversos grupos con larga trayectoria en el sector público. Además, la reestructuración del Estado en América Latina no puede soslayar las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social, cuya falta de resolución contribuye a deslegitimar socialmente -de manera vertiginosa- los diferentes proyectos de transformación impulsados durante las últimas décadas (CLAD, 1999). Por lo tanto, la articulación de coaliciones democráticas comprometidas con la superación de los problemas socio-económicos más graves de la región se convierte en el soporte sustantivo de los nuevos patrones institucionales que, más allá de “reformular” o “reinventar”, consoliden un Estado “utilizable” para la sociedad (Suleiman, 2000).

Bibliografía

- ABERBACH, Joel y ROCKMAN, Bert (1999) *Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas*. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 15, INAP, Madrid, Mayo/Agosto
- AUCOIN, P.(1990) *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. En Governance International Journal of Policy and Administration Vol. 3 (2), Abril .
- BANCO MUNDIAL (1997) *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, Banco Mundial, Washington D.C.
- BARZELEY, M y ARMAJANI, B.J. (1992) *Breaking through the Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. Berkeley, University of California Press.
- BRESSER PEREIRA, Luiz (2001) *Reforma de la Buena Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo.....* Trabajo publicado en www.top.org.ar.
- BURKY, S. y PERRY, G. (1998) *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank, Washington D.C.
- CARROLL, James (1995) *The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review*. En Public Administration Review, vol 55, nro 3, Mayo/Junio.
- CLAD (1999) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro 13, Febrero, Caracas.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J (1997) *The Managerial State*, London, Sage.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997) *Repensando lo Público a través de la Sociedad. Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- ECHEVARRIA, Koldo y MENDOZA, Xavier (1999) *La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público*. En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- EVANS, P (1992) *The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change*. En The Politics of Economic Adjustment: International Constraint, Distributive Conflicts and the State, S. Haggard y R.R. Kaufman, (editores), Princeton University Press.
- GIBERT, P.(1980) *“Le Contrôle de Gestion dans les Organisations Publiques”*. Les Editions d’Organisation, Paris.
- GORE, Al (1993) *Creating A Government That Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. New York, Time Books.
- GUNN, L (1987) *Perspectives on Public Management*. En J. Kooiman and K. Eliassen (eds) Managing Public Organizations, London, Sage Publications.

- HALLIGAN, J (1997) *New Public sector models: reform in Australia and New Zealand*. En Lane, J. (ed). Public Sector Reform: rationale, trends and problems, London, Sage.
- HAMMER, M. y CHAMPY, J. (1993) *Reingeniering the Corporation: a Manifesto for Bussines Revolution*. New York, Harper Bussines.
- HAMMER, M. y STANTON, S (1995) *The Reingeniering Revolution*. New York, Harper Bussines.
- HOOD, C. (1991) *A Public Management for all Seasons*. En Public Administration, Nro 69:1, Spring.
- INGRAHAM, P.(1997) *Play it Again Sam; It's Still not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform*. En Public Administration Review, 57:4, July/August.
- KETTL, Donald (1997) *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*. En Journal of Policy Analysis and Management, vol. 16, no. 3.
- KOOIMAN, J. and K. ELIASSEN, K. (eds) (1987) *Managing Public Organizations*. London, Sage Publications.
- JOAQUÍN, Edmundo y LOSADA, Carlos (1999) *Aportes de las Ciencias de Gestión a laReforma del Estado*. En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- LANE, J. (Ed) (1997) *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London, Sage.
- LAWRENCE, R. y THOMPSON, F.(1999) *Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 15, Octubre, Caracas.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2002) *Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro24, Octubre, Caracas.
- MENDOZA, Xavier. (1990) *Técnicas Gerenciales y Modernización de la Administración Pública en España*. En Documentación Administrativa. N° 223, Madrid, julio-septiembre.
- METCALFE, L. and RICHARDS, S. (1987) *Evolving Public Management Cultures*. En J. Kooiman and K. Eliassen (eds) Managing public organizations, London, Sage Publications.
- METCALFE, Les (1999) *La gestión Pública: de la imitación y la innovación* En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- NICKSON, Andrew (2002) *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro24, Octubre, Caracas.

- OCDE (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París.
- OCDE, (1996) *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. PUMA, México.
- OSZLAK, Oscar (1999) *Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México.
- PERRY, J. y KRAEMER, K (1983) (eds) *Public management: Public and Private Perspectives*. California, Mayfield.
- PIERRE, J. (1995) (ed) *Bureaucracy in the Modern State: an introduction to comparative public administration*. Aldershot, Edward Elgar.
- POLLITT, C. (1993) *Managerialism and the public services*, Oxford, Blackwell.
- POLLITT, C. (1998) *Evaluation and the New Public Management: an international perspective*. En Evaluation Journal of Australasia, 9: 1-2.
- POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- PRATS I CATALA, Joan (1998) *Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro11, Junio, Caracas.
- PRIOR, D; STEWART, J. y WALSH, K. (1995) *Citizenship: Rights, Community & Participation*, Pitman Publishers, London.
- RICHARDS, S. (1994) *El paradigma del cliente en la gestión pública*. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas nro 1, INAP, Madrid, Septiembre- Diciembre.
- SHEPHERD, G (1999) *Administración Pública en América Latina y el Caribe: En Busca de un Paradigma de Reforma*. En ¿De Burócratas a Gerentes?, Losada i Madorrán (editor), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- STEWART, J. (1992) *Managing difference: the analysis of service characteristics*. Institut of Local Government Studies, Birmingham.
- STEWART J. (1994) *The rebuilding of public accountability*, Public Finance Foundations, London.
- SULEIMAN, Ezra (2000) *¿Es Max Weber realmente irrelevante?*. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nro 17-18, INAP, Madrid.
- WRIGHT, V. (1997) *The paradoxes of administrative reform*. En KICKERT.W (ed) Public management and administrative reform in Western Europe, Cheltenham, Edward Elgar.