

resumen

Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública

El establecimiento de un nuevo paradigma de la gestión pública, nombrado como nueva gestión pública, NGP, implica, desde la perspectiva de los autores estudiados, superar el burocratismo, al cual se le asigna la responsabilidad de los problemas y la crisis de la administración pública. El artículo plantea como esta nueva racionalidad administrativa se ha construido desde un enfoque privado lucrativo, que emerge de la economía, y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad, siendo la consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones.

Palabras clave: Nueva gestión pública (NGP), burocratismo, enfoque privado lucrativo, pensamiento económico neoclásico.

abstract

A look at new approaches to public management

The authors who have been studied here state that establishing a new paradigm of public management, called new public management (NPM), implies overcoming bureaucracy; the responsibility for public administration's problems and crisis is thus assigned to this. The article sets out how such new administrative rationality has been constructed from lucrative private investment emerging from economics and, more particularly, from neoclassical economic thinking which exalts what is private, individualism and profitability, resulting from the historic developments of several disciplines which have participated in the study of organisations.

Key words: New public management (NPM), bureaucracy, lucrative private investment, neoclassical economic thinking.

resumo

Uma olhada no novo direcionamento da Gestão Pública

O estabelecimento de um novo modelo para a Gestão Pública, designado como Nova Gestão Pública NGP, significa desde o ponto de vista dos autores em estudo, superar a burocracia responsável dos problemas e da crise da Administração Pública. O artigo fala sobre como este novo raciocínio administrativo se constrói sobre uma base privativa de lucro, cuja origem está na economia e especialmente no pensamento económico neoclássico, onde privilegia-se o privado, o individualismo e a rentabilidade decorrência dos desenvolvimentos históricos de diversas matérias que participaram no estudo das organizações.

Palavras chave: Nova Gestão Pública (NGP), Burocracia, Direcionamento Privado Lucrativo, Pensamento Económico Neoclássico.

Recibido: enero de 2011 / Aprobado: marzo de 2011

CORREO IMPRESO: Calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D.C., Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Sala de Profesores

Chica Vélez, Sergio. 2011. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53): 57-74.

Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública

SERGIO CHICA VÉLEZ*

Introducción

Este artículo pretende desarrollar en torno a la nueva gestión pública (NGP) un ejercicio descriptivo en cuanto a sus enfoques y abordajes de estudio, así como una reflexión analítica donde se contraponen desde la mirada de la NGP un diagnóstico de la lógica burocrática ante el nuevo paradigma organizacional.

Entre los enfoques de la NGP abordados, se busca dar cuenta de la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1992), el paradigma posburocrático (Barzelay, 1998), la creación de valor público (Moore, 1995), la gestión por procesos (Aguilar, 2006) y la Gestión para resultados, GpR (BID-CLAD, 2007). Finalmente se describe y analiza la propuesta de estudio de la NGP diseñada por Michael Barzelay complementada con los análisis de argumentación administrativa aplicados a la nueva gestión pública.

La última parte del trabajo presenta unas conclusiones y una bibliografía exploratoria del tema, que puede servir de insumo académico para los interesados en la temática.

Abordaje temático

El concepto de lo público ha venido presentando, en las discusiones contemporáneas, una aguda redefinición que rompe con aquella concepción, en la que se equipara lo estatal con lo público y a lo no estatal con lo privado (Chica, 2006). En estas nuevas miradas, lo público desborda a lo estatal y se enmarca en la existencia de nuevas dinámicas, como son:

* Administrador público y magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Profesor e investigador universitario. REDES: Grupo de investigación en organizaciones, gestión y políticas públicas. Proyecto: "Las transformaciones sectoriales de la cultura organizacional estatal colombiana frente a los nuevos enfoques de la gestión pública (2002-2010)".

CORREO-E: sergio.chica@esap.gov.co

El presente artículo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación: "Las transformaciones sectoriales de la cultura organizacional estatal colombiana frente a los nuevos enfoques de la gestión pública (2002-2010)". Facultad de Investigaciones. ESAP. Con la colaboración y aportes de los auxiliares de investigación, Jhon Wilfer Virgüez Sierra y Vanessa Yiseth Lozano Guerrero.

La existencia de sistemas de administración pública supranacionales que no tienen como referente al Estado-Nación. Este es el caso de los sistemas de prestación de servicios de la Unión Europea, el cual es un modelo pos burocrático donde es el tercer sector, ONG y agentes privados quienes prestan los principales servicios públicos bajo la regulación no de los Estados sino de la propia Unión Europea en conjunto (Guerrero, 2004).

Otro aspecto es la conformación de una sociedad civil global sin estado mundial ni gobierno mundial (Beck). Al ser hoy la democracia un concepto supranacional, la sociedad civil, entendida como “la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos” (Bresser, 1998: 29), es un factor que traspasa las fronteras nacionales y se configura desde nuevas agendas sociales, culturales, políticas y económicas cada vez más globales. Estas nuevas agendas de política pública¹,

¹ El debate respecto al concepto de políticas públicas está fuertemente ligado a la postura tradicional de lo público que equipara lo público con lo estatal (Roth, 2006), donde es el Estado el centro de lo público. Desde esta mirada “las políticas públicas corresponden a acciones decididas, llevadas a cabo y autorizadas por el Estado, representado por el Gobierno, de cara a proteger o promover un bien considerado como de interés público” (Roth, 2006: 60).

Desde el concepto de Bussmann de política pública que la define como “un conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones, coherentes y enfocados hacia objetivos que actores, competentes –privados, asociativos o estatales– toman o aplican con la finalidad de resolver un problema social”, Roth propone como la política pública designa “la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006: 66). El centro de la política pública, será la acción gubernamental, la cual es una construcción sociopolítica, donde confluyen diversos actores (estatales y no estatales) en diferentes campos institucionales. La política pública, como acción gubernamental orientada a fines, plantea un ciclo para su desarrollo, constituido por cinco tipos de procesos o fases concatenadas que establecen una relación entre actores y actividades teleológicas. A) La primera fase o el proceso de institucionalización de un problema, organiza la inclusión de actores estratégicos tipo partidos políticos, movimientos sociales, gremios, medios, Administración Pública, ONG que definen y son definidos por actividades que a su vez caracterizan y promueven valores, acontecimientos, intereses, demandas y agendas públicas. B) La segunda fase o el proceso de formulación de soluciones o acciones, plantea la inclusión o no de actores tipo parlamentarios, gremios, Administración Pública, organizaciones públicas y sociales y (ONG) entre otras que participan o no en la elaboración y valoración de respuestas y en la selección de criterios. C) La tercera fase o el proceso de toma de decisiones, también plantea la inclusión o no de actores gubernamentales tipo parlamentarios, Presidente, ministros, gobernadores y alcaldes que tienen como tarea encontrar coaliciones mayoritarias, generar consensos y

construidas desde la sociedad civil, configuran asuntos de interés público que no tienen necesariamente como referente a los Estados. Son hoy los Estados nacionales los que tienden a supeditar sus agendas de política pública a las agendas de la Sociedad Civil (Bresser, 1998: 29-30).

También encontramos la emergencia de nuevos espacios de construcción de opinión pública que rompen con las formas tradicionales de representación política y debate público. Hoy los partidos políticos y los parlamentos atraviesan por una crisis de legitimidad, “sobre todo en sus funciones de agregación de demandas e intereses” (Bresser, 1998: 32), pues ha crecido el descontento global hacia la democracia representativa. Los nuevos escenarios privilegiados de la política y del reclamo público, son hoy los medios masivos de comunicación (Habermas, 1994) y las redes sociales –Facebook, Twitter, Youtube, entre otras–.

Otro aspecto por tener en cuenta, es que en la actualidad, bienes o servicios que no aceptan la exclusión o individualización porque generan beneficios colectivos, tradicionalmente reservados al Estado, actualmente son producidos y prestados por cadenas de empresas o actores mixtos como empresas-Estado-ciudadanos².

Para afrontar estas nuevas transformaciones, existen corrientes que afirman que el Estado más que reformarse tiende a reinventarse como lo señala el profesor Osborne (1992), permitiendo así superar la Administración Pública de corte burocrático y dar paso a una nueva Administración Pública gerencial como también lo señalaba el profesor Bresser Pereira (1998) a fines del siglo XX ante el CLAD (CLAD, 1998).

establecer la legitimación del mismo. D) La cuarta fase o el proceso de implementación establece la inclusión o no de actores tipo Administración Pública, empresa privada y (ONG), entre otras, que ejecutan, gestionan y establecen los efectos concretos de la política pública. E) y la quinta fase o el proceso de evaluación define la participación o no de actores sociales como los medios, expertos, Administración Pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, (ONG), entre otros, que plantean reacciones, juicios sobre sus efectos, mediaciones, valoraciones y propuestas de reajuste para una nueva implementación de la política pública. (Roth, 2006).

² Hoy las nuevas tendencias en la prestación de servicios públicos, busca a ser el paso de los esquemas de privatización a los esquemas de socialización o transferencia de activos al tercer sector. Lo cual puede generar mayores niveles de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como mayores niveles de eficiencia y optimización de los recursos, fruto en gran medida de la puesta en práctica de mecanismos de control y rendición de cuentas constantes (Bresser, 1998: 63-74).

Este nuevo paradigma administrativo centra su acción en la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad político-administrativa, orientada al éxito (Feffer, 2000), que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia (Ménard, 1997).

El establecimiento de este nuevo tipo de racionalidad administrativa, implica, desde la perspectiva de autores como Bresser y Osborne, superar el burocratismo, al cual se le asigna la responsabilidad de los problemas de ineficiencia de la gestión pública y la crisis de la Administración Pública. Esta postura se resume así:

Cuadro 1. Burocratismo vs Nuevo Modelo Gerencial

BUROCRATISMO	NUEVO MODELO GERENCIAL
El ciudadano puede ser marginal y hasta irrelevante.	El ciudadano cliente es el eje de la acción pública.
El Estado es un fin en sí mismo.	El Estado es un medio para alcanzar fines sociales y colectivos.
La gestión pública no tiene una preocupación prioritaria por lo social.	Su prioridad es la inversión social.
El gasto público no tiene límite alguno, ni mayor vocación productiva.	El gasto público es limitado y tiene la obligación de ser selectivo y altamente productivo.
El mal uso y derroche de los recursos es la norma.	El aparato administrativo tiene vocación de austeridad en todos sus actos.

Fuente: Elaboración propia basada en estudios del profesor Ómar Guerrero en Administración Pública Cataléctica (Guerrero, 2002).

La nueva racionalidad administrativa: La nueva gestión pública

La administración pública en las sociedades contemporáneas se enfrenta hoy a ser transformada por una nueva racionalidad que fue definida, desde finales del siglo XX, por diversos autores como una nueva gestión pública (NGP)³. Esta NGP pretende tomar distancia de la racionalidad burocrática, racionalidad que definió históricamente a la Administración Pública (Guerrero, 1999).

Esta nueva racionalidad administrativa se constituye desde un enfoque privado, concordante con los planteamientos de autores como Peter Drucker (1986),

reconocido tratadista de la administración de empresas. Como forma de ver y actuar ante los asuntos públicos, emerge de la economía, y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad (Guerrero, 1999) y es la consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones.

Esta racionalidad administrativa, fundamenta sus principios bajo la noción de éxito en los términos de la institución-mercado, al cual es un mediador entre el Estado y la sociedad. Mediación que se propone como base del modelo sustituto del modelo “burocrático”, donde se debe (Guerrero, 2002):

- Establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano-cliente;
- Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos;

³ Si consideramos que el término, Nueva Gestión Pública, fue empleado sistemáticamente en sus disertaciones por primera vez por Christopher Hood, en el año de 1989, en su crítica a las reformas de la administración británica de la época (Hood, 1991) y por Peter Aucoin en 1990 (Aguilar, 2009), es interesante ver cómo una discusión de más de treinta años, si tenemos en cuenta que según Larbi (1999) ya en la década de los setenta, varios de sus aspectos ya se venían discutiendo y sigan presentándose como “novedosos”.

d. Introducir el “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública.

Esta “nueva” racionalidad administrativa se presenta como novedosa⁴. Sin embargo, sus orígenes son tan antiguos o más que la misma racionalidad de la economía clásica. Aspectos como la competencia, la idea de empresa, producción, ganancia, han sido retomados y rebautizados bajo los conceptos de enfoque empresarial y gerencial, gerencia por objetivos y resultados, libre competencia, agenciamiento, rentabilidad, eficiencia y eficacia, entre otros. O en palabras de Ómar Guerrero: “El móvil que anima a la Nueva Gestión Pública: reducir costos” (Guerrero, 2002).

Como racionalidad, uno de sus objetivos principales es la transformación de las relaciones interpersonales e interorganizacionales, lo cual se condensa en la cultura de las organizaciones. El cambio de los papeles, imágenes⁵ e imaginarios, símbolos, creencias, actitudes y aptitudes, afectos y sentimientos organizacionales, se fundamenta en la implementación de un modelo empresarial en el manejo del sector público. Lo cual se resume en la búsqueda de una cultura organizacional creada conforme a las imágenes de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado.

La Nueva Gestión Pública (NGP), como racionalidad, tiene consecuencias ético- morales, al reconfigurar los valores que orientan la consecución de los fines de las organizaciones públicas y afectan la manera en que se diseña la capacidad organizacional estatal y no estatal, frente a un nuevo concepto de lo público. Las cuales se materializan en la forma en que las

organizaciones públicas se relacionan con la justicia, la equidad y su entorno organizacional (Arellano y Cabrero, 2005).

La NGP, parece apoyar un argumento de tipo individualista, que pregona por una autodeterminación, solo posible, en la medida que se faculta al ser humano para que sea dueño de sus propios objetivos, sin interferencia de ninguna acción o institución coercitiva⁶.

La NGP desarrolla propuestas valorativas que determina la configuración de las organizaciones hacia argumentos como: Estar en contra de la burocracia; defender el mercado como mecanismo óptimo para distribuir los beneficios; que el mérito y el ser dueños de sí mismos son los mejores jueces sociales –debido a su condición técnica y neutral–; el hecho de que las reglas y procedimientos formales limitan el ser dueños de sí mismos; y que el ciudadano es el que mejor conoce lo que desea. Estos argumentos impactan las organizaciones en cuanto a su diseño al configurar un nuevo marco axiológico, donde se necesita de organizaciones públicas eficientes, neutras y gerenciales. Pero en donde el problema del diseño de instituciones y soportes organizacionales justos y conscientes con los principios de diferencia y autonomía, pasa a ser un debate periférico (Arellano y Cabrero, 2005).

Bajo este análisis, se elabora un nuevo cuadro resumen (Cuadro 2.), basado en los argumentos de Ómar Guerrero (2002), para ser contrastado con el cuadro expuesto anteriormente, que recoge los argumentos justificantes que presentan diversos autores de la NGP. Los cuales resaltan la importancia de pasar de la racionalidad “burocrática” a la racionalidad de la NGP:

⁴ Leobardo Ruiz Alanís, especialista mexicano en reforma administrativa, en el artículo, “La Nueva Gerencia Pública: Flamante mito de un viejo paradigma”, responde el interrogante arrojando en un anterior pie de página, al abordar desde una reflexión planteada por Hood y Jackson (1997), las semejanzas entre el Cameralismo del siglo XVIII y la Nueva Gestión Pública de la segunda mitad del siglo XX con el ánimo de afirmar que esta última no es nada novedosa (Ruiz, 2006).

⁵ El trabajo de Gareth Morgan (1986) en su obra “imágenes de la organización”, permite hacer un acercamiento a las metáforas, representaciones e imágenes presentes en los análisis de la organización, al ver a la organización como máquina, organismo, cerebro, pero también como cultura, como sistema de poder y cárcel psíquica, como instrumento de dominación, así como forma de autopoiesis, holomovimiento y causalidad recíproca.

⁶ “... La NGP parece proponer que, una vez que el mercado y la meritocracia rigen todas las acciones gubernamentales, la racionalidad y la justicia aparecen por sí solas, pues será racional actuar moralmente”. (Arellano y Cabrero, 2005: 604)

“... La NGP propone un Gobierno fuerte y formal siempre y cuando actúe racionalmente. La racionalidad viene tanto de las reglas de mercado (el Gobierno y la meritocracia orientados por los cuasimercados y los resultados) como del empoderamiento de los ciudadanos. Sin embargo, el empoderamiento depende de las reglas de mercado. Primero viene el argumento racional y después, una vez colocado el contexto racional, viene el empoderamiento de los ciudadanos. ¿Es correcto intervenir en la toma de decisiones de los individuos? Los libertarios dicen que no, que cualquier intervención sobre la toma de decisiones de los individuos es una imposición innecesaria, cercana a un uso autoritario del poder.” (Arellano y Cabrero, 2005: 604).

Cuadro 2. Administración pública vs nueva gestión pública

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
Como racionalidad transdisciplinar de las ciencias sociales.	Como racionalidad transdisciplinar de las ciencias económicas.
Su principio causal es la política.	Su principio causal es la Economía.
Su centro de acción es el desarrollo de lo Público.	Su centro de acción es el desarrollo del Mercado.
Se Focaliza en el Estado. Baza su acción en las relaciones de dominación - sujeción y la prevaencia de lo público sobre lo privado.	Se Focaliza en el Mercado. Baza su acción en las relaciones de intercambio.
Su marco legal y normativo se basa en el derecho administrativo.	Su marco legal y normativo se basa en el derecho mercantil.
Su orientación hacia el ser Humano tiende a lo público.	Su orientación hacia el ser Humano tiende a lo privado.
Su fundamento axiológico es la ética como bienestar público.	Su fundamento axiológico es la eficiencia del individuo.

Fuente: Elaboración propia.

Enfoques de la nueva gestión pública

La nueva gestión pública (NGP) no presenta una sola línea discursiva, posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan y son acotados con diversos nombres y en múltiples contextos.

Orígenes

Michael Barzelay (2003), en un estudio sobre la NGP, plantea que el término nueva gestión pública expresa la idea de un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas que se han seguido en las últimas décadas y que ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del “sector estatal” en casos concretos como son el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte (Barzelay, 2003: 16). Barzelay plantea a la NGP, como una tendencia ejemplificada en los anteriores países.

La idea de que la NGP, es una tendencia internacional, fue impulsada por dos artículos primigenios de

Peter Aucoin⁷ y Christopher Hood⁸, acuñando en los círculos académicos también el término de Nueva Gestión Pública (NGP). Para Aucoin, en los orígenes de la discusión, la NGP, englobaba la idea de la necesidad de un cambio en las políticas de la Administración orientada hacia la reducción de costos mediante la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos (Aucoin, 1996).

A su vez, Osborne y Gaebler (1992), en su libro *La reinención del gobierno*, realizan una crítica a la forma de administración burocrática, la cual es el punto de partida de su estudio. Para estos autores construir una nueva gestión pública, NGP, es reinventar el Gobierno y esto implica superar el paradigma burocrático weberiano.

⁷ Aucoin, Peter. Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos. En: Quim Brugué y Joan Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, (1996: 293-515).

⁸ Hood, Christopher. “A public management for all Seasons? En: *Public Administration*, 69 (1), (1991: 3 – 19).

Osborne y Gaebler, afirman que los cimientos de la administración burocrática se tornaron en aspectos negativos para la gestión. Aspectos que por décadas fueron considerados positivos para finales del siglo XX, estaban ya en entredicho, como es por ejemplo, la administración de los recursos financieros desde la forma burocrática, la cual tenía como finalidad dificultar el desvío de dinero, pero Osborne y Gaebler, exponen cómo esta función terminó a la larga dificultando la administración de los recursos.

Otros aspectos que analizan, Osborne y Gaebler, de la forma de administración burocrática es la adopción de exámenes de selección y la estabilidad funcional, pues según los autores, estos elementos terminaron introduciendo la mediocridad en la fuerza de trabajo; pues al imposibilitar la cesantía de funcionarios, se terminó proporcionando estabilidad a los más mediocres. “Al controlar virtualmente todo, pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el Gobierno con un *ethos* especial: Gobierno lento, ineficiente e impersonal” (Osborne y Gaebler, 1992: 14).

En otra dirección, Christopher Hood (Hood, 1996), plantea que más que superar la visión weberiana, la NGP plantea un nuevo hábitat al weberianismo. “La NGP se puede concebir como el modelo que marca una nueva frontera en el desarrollo de la burocracia weberiana.” Este nuevo hábitat está hoy copado por la “informatización” (basada en redes y computadores como parte del núcleo de la tecnología de la Administración Pública) “ha creado nuevas posibilidades para realizar la visión weberiana del cálculo, la medida y el seguimiento de la norma, el núcleo de la actividad burocrática”. Los desarrollos tecnológicos de hoy permiten que el alcance limitado, para la época en que weber expuso estos planteamientos, hoy puedan ser plenamente realizables. En el espíritu de la burocracia weberiana late la idea de los indicadores de gestión y de los centros de coste, por medio del control y la evaluación de los mandatos y las disposiciones administrativas, “los cuales hubiesen sido mucho más costosos y laboriosos de poner en práctica en la época anterior al desarrollo de la tecnología de la información”. En este sentido, se puede afirmar que la tecnología de la información nos acerca a la visión weberiana “del tratamiento impersonal (e inflexible), basado en las reglas, en los casos y con sistemas de control minuciosos...” (Hood, 1996: 485-486).

Pero en la línea de Osborne y Gaebler, ellos no son los únicos en plantear cómo las prácticas burocráticas

tienden a tornar rígidas a las organizaciones. Esto también es tratado por el profesor Michael Barzelay, puesto que para él la compartimentalización de servicios, el mal uso de las competencias, la especificación de las funciones, la verticalidad de la autoridad y la estructura, la desconfianza respecto a las iniciativas de los agentes, la falta de conocimiento sobre las necesidades de la ciudadanía y la prevaencia del control, la regla y el procedimiento; han desligado de la racionalidad de la eficiencia, la preocupación por la calidad y la generación de valor, el cual es socialmente valorado y medido en cuanto a resultados, más que en términos de procedimientos por los ciudadanos (Barzelay, 1998:177).

Barzelay mediante su estudio del caso en el Estado de Minnesota (EE. UU.), expone cómo la concentración en los aspectos formales de la organización, genera dinámicas organizacionales que prestan poca atención a factores informales (a la naturaleza de las relaciones humanas) que son fundamentales para la mejora continua de procesos orientados a resultados.

Para Barzelay, la preocupación permanente por la racionalización y la eficiencia de los medios, no necesariamente está ligada a la realización de fines misionales y a resultados orientados a clientes de la organización. En este sentido la crítica de Barzelay apunta a que las formas burocráticas se soportan más en la eficiencia que en la eficacia.

Barzelay a diferencia de Osborne, presenta una propuesta que intenta tener la envergadura de un nuevo paradigma, pues solo como bien lo señala Kuhn “el rechazar un paradigma sin reemplazarlo con otro, es rechazar la ciencia misma.” (Kuhn, 1986:131). La reinención del Gobierno (Osborne y Gaebler, 1992), si bien es un buen trabajo orientador de prácticas organizacionales, no tiene la pretensión de ser un cambio paradigmático, como sí lo es el paradigma posburocrático de Barzelay.

Enfoque de la reinención del Gobierno

El término “reinención del gobierno”, difundido por Osborne y Gaebler (1992), es la concreción de diversas críticas al paradigma weberiano al interior y por fuera de la administración federal en los Estados Unidos de América. Esta propuesta buscó ser implementada como el plan de reforma del Gobierno Norteamericano por la comisión que presidió el Vicepresidente Al Gore en la administración Clinton-

Gore⁹. Los postulados básicos de la “reinención del gobierno”, pueden ser resumidos de la siguiente forma:

- Los ciudadanos entendidos como clientes¹⁰ deben ser puestos en primer lugar. Estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización.
- Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales.
- Se debe procurar dar un mayor poder a los empleados, esto con el fin de obtener resultados y para lo cual, se debe también volver a lo esencial.

Con el fin de operacionalizar estos principios, se puede concluir desde Osborne y Gaebler que es necesario desarrollar un cambio y diseño organizacional basado en:

- Crear un claro sentido de misión.
- Mayor dirección y eliminar las formas de trabajo sin propósitos claros.
- Delegar autoridad y responsabilidad.
- Ayudar a las comunidades a resolver sus problemas.

⁹ “Sin embargo, el Plan de la Comisión Gore, contiene una reiteración implícita del paradigma weberiano cuando refuerza la misión de la Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management) como guardián del sistema de mérito. Este órgano creó una oficina de supervisión y efectividad del sistema de mérito, para observar los patrones de mérito en todo el Gobierno y asegurar que los programas de administración de recursos humanos son coherentes con los principios de dicho sistema”. Contenido en: Seminario sobre la Situación Laboral del Personal de la Administración Pública en los Países de América Latina (1997 abril 24-25: Santo Domingo). –CLAD; PNUD–; República Dominicana. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.

¹⁰ Respecto al concepto de cliente, se considera relevante traer a cuentas el estudio introductorio del profesor Héctor Martínez Reyes a la edición en español, de “Atravesando la burocracia” de M. Barzelay (1998), en donde expone que en la relación ciudadano-cliente. “El concepto de ciudadano ha tomado connotaciones diferentes según su capacidad para influir en la definición y distribución de bienes públicos, de los bienes de consumo social. En un momento puede ser usuario, en otro beneficiario y en otro más cliente. El usuario recibe los beneficios de manera directa, pero no tiene suficiente capacidad para influir en la oferta o la demanda de estos bienes. El beneficiario recibe los beneficios y los impactos indirectos de la distribución. El cliente recibe los beneficios directos pero además tiene la capacidad y los elementos para influir y determinar la oferta y la demanda de dichos bienes”. (Barzelay, 1998: 6).

- Reemplazar las regulaciones por formas de incentivos.
- Elaborar presupuestos basados en resultados.
- Inyectar competitividad en todo lo que se realice.
- Buscar la mejor opción en términos del mercado.
- Medir el éxito mediante la satisfacción del ciudadano entendido como un cliente.

La idea general que subyace en el trabajo de Osborne y Gaebler (1992), es que la eficacia del sector público puede ser aumentada mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado empresarial. Especialmente en la reducción de la inflexibilidad de las formalidades (reglas y procedimientos) para permitir una mayor iniciativa gerencial así como el aumento de la influencia de los ciudadanos, vistos en términos de clientes.

Pero también es importante aclarar, que para Osborne y Gaebler (1992), existen diferencias entre la Administración gubernamental y la Administración empresarial, pues una Administración gubernamental tiende a tener movimientos más lentos comparados a los de una empresa, donde sus administradores pueden tomar decisiones rápidamente y a puertas cerradas, pues la misión fundamental de una Administración gubernamental (democrática) es “hacer el bien... y no hacer dinero”, como sí ocurre en la lógica empresarial (Osborne y Gaebler, 1992: 22). Esto conlleva una mayor complejidad en la gestión pública respecto a la gerencia privada.

Enfoque del paradigma posburocrático

Barzelay (1998), como se mencionó en líneas anteriores, a través del estudio de las actividades y acciones de programas gubernamentales (Estado de Minnesota-EE. UU.) construyó un esquema que busca dar cuenta de nuevos medios para mejorar la acción colectiva en la gestión pública. Este nuevo esquema, es presentado como “Paradigma posburocrático”, el cual expone un conjunto de principios que se establecen a través del surgimiento de una nueva cultura organizacional, nuevos enfoques operativos, nuevas tecnologías administrativas, nuevas místicas y nuevas actitudes (Barzelay, 1998:17).

El paradigma posburocrático requiere que se transite del concepto burocrático de interés público a un concepto de resultados, medidos desde la valoración que dan a estos los ciudadanos. El paradigma

posburocrático busca la calidad y la generación de valor, para lo cual se debe superar el enfoque de la eficiencia desligado de la eficacia. Desde este nuevo paradigma la Administración se entiende en términos de producción, lo cual implica dar una mayor participación en la toma de decisiones a los empleados de los niveles operativos. En este paradigma el control coercitivo debe dar paso a un apego a las normas desde su comprensión e interiorización (autocontrol). También se pretende dar paso a la identificación misional, de servicios, clientes y resultados, más que la mera especificación de funciones, autoridades y estructuras. Respecto a la justificación de costos, propio del paradigma burocrático se plantea la necesidad de plantear el concepto de generación de valor. Barzelay también plantea, como un aspecto relevante del posburocratismo son la rendición de cuentas y la importancia del fortalecimiento de las relaciones de trabajo, como elementos claves para superar la implantación de responsabilidades propias del burocratismo. Finalmente, los mecanismos complementarios de la posburocracia que pretenden superar la simple operación de sistemas administrativos, se basan en: la búsqueda de mejora continua de los procesos; el separar el servicio del control; el lograr el apoyo para las normas; la ampliación de las opciones de los clientes; el alentar la acción colectiva; el ofrecimiento de incentivos, tanto a los clientes internos como externos; la evaluación y análisis de los resultados; y el enriquecimiento de la retroalimentación.

El paradigma posburocrático, se presenta como una nueva manera de pensar y practicar la Administración Pública, lo cual implica vencer la resistencia al cambio (Barzelay, 1998:196), pues estos cambios obedecen a un proceso de alineación con las transformaciones históricas, económicas, políticas, sociales, en fin, institucionales ocurridas en los últimos tiempos.

Enfoque de creación de valor público

Barzelay, es tajante al señalar que “la palabra eficiencia, debe eliminarse del léxico de la Administración Pública... En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor...” (Barzelay, 1998). La eficiencia como reducción de costos en el empleo de los medios pese a los resultados, es el centro de la crítica de Barzelay. Crítica que plantea un debate acerca de la creación de

valor público, el cual nos remite al trabajo de Mark Moore (1995), en el cual se pregunta ¿Qué deben pensar y hacer los gestores públicos para aprovechar las circunstancias particulares en que se encuentran para crear valor público?

Con el fin de plantear una serie de respuestas a este interrogante, Moore entiende la gestión pública como una acción estratégica, orientada a resultados que son demandados por la sociedad. En este sentido el Gerente público es un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público (Moore, 1995:18).

Para Moore, al igual que Barzelay, el éxito de la gestión pública está en la transformación cultural y la inserción de nuevos principios que crean valor público, lo cual es en últimas lo que es valorado por los clientes de la organización.

Para Moore toda mejora gerencial se expresa en términos de creación de valor que es reinterpretado por la ciudadanía. En este sentido, el valor público a diferencia del concepto del valor en la administración empresarial es más complejo y mucho más subjetivo. Al igual que Osborne y Gaebler, Moore plantea que las organizaciones públicas más que “hacer dinero”, buscan conseguir objetivos trazados políticamente de manera eficiente, pero ante todo eficaz (Moore, 1995:63-64).

La satisfacción ciudadana, es una de las mejores formas de medir la creación de valor público, lo cual no es sencillo, “pues son muchos los ciudadanos que escriben para quejarse sobre la prestación de un servicio, pero son muy pocos los que escriben para felicitar, porque en la mañana al abrir su ducha, efectivamente salió un chorro de agua potable” (Moore, 1995:64). Esto nos sirve para plantear que la medición de la satisfacción ciudadana, se mide en cuanto a reducción de quejas y reclamos y en términos de encuestas ciudadanas. De esto se desprende que para Moore, el papel de la gestión pública es la creación de valor público, lo cual redundará en la satisfacción ciudadana.

Para Moore, los principales retos de los gerentes públicos son: el cambio en la cultura de sus organizaciones; la búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de objetivos y en la determinación de los medios para obtenerlos; la humanización de los procesos administrativos; entablar diálogos con la ciudadanía y acciones sociales que propendan por el

reconocimiento de la utilidad de la administración, para resolver problemas socialmente relevantes.

Enfoque de gestión por procesos

Manganelli y Klein, en su libro, ¿Cómo hacer reingeniería? (Manganelli y Klein, 1995), desde la reingeniería organizacional, plantean una definición, que ha hecho carrera en cuanto al concepto de procesos operacionales, en la cual “las actividades son las unidades en que se divide el proceso, dicho metafóricamente, los eslabones de la cadena de causalidad y el valor que es el proceso. Cada actividad es una unidad de trabajo, que puede realizar un trabajo material o uno mental, y que puede ser una actividad simple o una actividad compleja que agrupa múltiples acciones más simples, llamadas “tareas” u “operaciones” (Aguilar, 2006: 380).

Este enfoque hace énfasis en la medición, a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultados, que se orientan desde los fines organizacionales y se

basan en determinaciones cuantitativas y cualitativas de impactos sobre ambientes y/o poblaciones estructuradas, así como en la satisfacción ciudadana.

También hace énfasis en el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para agilizar y permitir la realización descentralizada e incluso deslocalizada de las actividades en el marco de procesos estandarizados, en la organización de equipos multifuncionales, dado que su uso, se atribuye como garante de la disminución de tiempos y recorte de distancias en la prestación oportuna de servicios.

Del enfoque de gestión funcional al enfoque de gestión por procesos

Aguilar (2006) y Badia y Bellido (1999), establecen un cuadro comparativo entre el modelo de gestión funcional y el modelo de gestión por procesos. El cual se transcribe a continuación:

Cuadro 3. Gestión funcional vs gestión por procesos

GESTIÓN FUNCIONAL	GESTIÓN POR PROCESO
Organización por departamentos o áreas especializadas.	Organización orientada a los procesos.
Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades.	Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades.
Autoridad basada en jefes funcionales o departamentales.	Autoridad basada en los responsables del proceso.
Principios de jerarquía y control.	Principios de autonomía y de autocontrol.
Orientación interna de las actividades, hacia el jefe o hacia el departamento.	Orientación externa hacia el cliente interno o externo.
Principios de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones.	Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones.
Ejercicio del mando por control basado en la vigilancia.	Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión.
Principio de eficiencia: Ser más productivos.	Principio de eficacia: Ser más competitivos.
La cuestión es cómo hacer mejor lo que venimos haciendo.	La cuestión es para quién lo hacemos y qué debemos hacer.
Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado: El proceso –unidad organizacional–.	Las mejoras que se logran tienen un ámbito funcional limitado: El departamento –unidad organizacional–.

Fuente: Aguilar (2006: 484)

Enfoque de la gestión para resultados, GpR

El enfoque de la gestión para resultados (GpR), se ha presentado en diferentes instancias gubernamentales y académicas, como un modelo que propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental, pone un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos. El término, gestión para resultados, emerge de una serie de debates sobre el desarrollo que se dio en el seno de diferentes agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El enfoque de la Gestión para Resultados (GpR), se enmarca en los modelos propuestos a partir de los lineamientos de las llamadas, reformas de segunda generación, que se presentaron a mediados de la década de los años noventa del siglo XX, como una respuesta a las consecuencias en los procesos de implementación de las “recetas” del denominado consenso de Washington o reformas de primera generación, al no traer los resultados esperados para los Estados y en general para las sociedades latinoamericanas, y contribuyendo más bien al desarrollo de efectos adversos que ampliaron la brecha entre países ricos y pobres. Diferentes economistas, como por ejemplo Joseph Stiglitz, ante el Banco Mundial, concluyen que el Estado debe cumplir un papel más activo en pro del desarrollo económico, pero que su función básica debe estar orientada al desarrollo político y social (institucional).

El Banco Mundial, en su informe de 1997, plantea que el Estado debe ser eficiente y ante todo eficaz o estar orientado hacia resultados, lo cual se logra mediante:

- El rediseño de sus instituciones.
- Una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del desarrollo de las políticas públicas.
- Una mayor transparencia en la actuación de la Administración.
- Una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración; y

- Procesos de rendición de cuentas de la Administración sobre sus actividades (accountability). (Banco Mundial, 1997).

La Gestión para Resultados (GpR), hace énfasis en la superación de problemas socialmente relevantes como: la superación de la pobreza; el crecimiento económico sostenible; el mejoramiento en la calidad de vida; el incremento de la esperanza de vida; el aumento de los promedios de escolaridad; la disminución del costo de operación gubernamental y el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supraestatales (BID y CLAD, 2007).

El término “Gestión para Resultados” ha venido cobrando fuerza y tendiendo a reemplazar los términos de “Gestión por Resultados” o “gestión orientada a resultados” en la primera década del siglo XXI, al hacer énfasis el conector “para”, en el aspecto teleológico y orientativo a fines de la gestión pública.

La Gestión para Resultados (GpR), está siendo aplicada por diversos gobiernos, como son Estados Unidos, El Reino Unido, España, Alemania, Nueva Zelanda y Australia; y en Latinoamérica en gobiernos como México, Chile, Brasil y Colombia. Estos últimos tienen en común que presentan los mejores indicadores en su implementación y el de ser asistidos por organismos internacionales como el Banco Interamericano de desarrollo (BID), el cual apoya con asistencia técnica en el marco de líneas de crédito para el desarrollo (BID y CLAD, 2007).

El enfoque de Gestión para Resultados, GpR, hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas. Sirviendo como instrumentos de verificación y priorización de avances en cuanto al grado y porcentaje de resultados alcanzados en pro de beneficios, para las poblaciones objetivo. La GpR busca orientar la acción de los actores hacia la creación de valor público (Moore, 1995) mediados por la puesta, en uso de instrumentos de gestión y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, en forma colectiva, coordinada y complementaria, para cumplir los objetivos anteriormente señalados. (García López y García Moreno, 2010).

Por ejemplo, en la GpR, la eficacia de la gestión pública frente al problema de la pobreza, se puede medir en términos del porcentaje de hogares que han superado de manera permanente el estado de pobreza en comparación al número total de hogares pobres.

Indicadores de acciones, en cuanto, por ejemplo, de la capacitación en pro de la empleabilidad y el emprendimiento se consideran, indicadores de gestión tipo medios, más no de resultados tipo fines.

Así mismo, la gestión educativa no se mide en cuanto a resultados por el número de colegios construidos del número de maestros por estudiantes, los cuales se definirían como indicadores operacionales, tipo insumos, sino por los niveles de aprendizaje que acrediten los estudiantes, mediante pruebas estandarizadas internacionalmente por la calidad de empleos y/o universidades que logran conseguir gracias a su educación preescolar, básica, media y preparatoria.

La GpR, incorpora en la creación de valor público, una cadena orienta hacia resultados de insumos, medios y fines que se expresan en indicadores operacionales (insumos), indicadores de gestión (medios) e indicadores de resultados (fines). Siendo determinante en los indicadores de resultados los análisis de los efectos y de los impactos de las acciones y productos desarrollados por la gestión pública.

El estudio de la nueva gestión pública (NGP)

Para Barzelay, la idea de que la NGP, es un conjunto de tendencias, no conduce a un progreso en su 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 la tensión fiscal, la aceptación de ideas o la implementación de innovaciones tecnológicas. “Señalar una tendencia no es lo mismo que llevar adelante una investigación de las políticas públicas, sobre una base comparativa” (Barzelay, 2003: 21).

Barzelay, con el objeto de estudiar la NGP, propone un esquema fundamental que divide la literatura sobre la NGP, en dos ramas principales: Investigación y argumentación. Así pues, y atendiendo a las divisiones mencionadas, Barzelay propone como líneas temáticas: La Investigación sobre diseño y operación de programas, la investigación sobre las políticas de la gestión pública, la argumentación y; finalmente, el perfeccionamiento de la investigación y la argumentación (Barzelay, 2003: 15-24). Barzelay, alude a la necesidad de dar forma a la literatura de la NGP, pues vista como conjunto, la literatura disponible sobre NGP es amorfa, como debe

esperarse de un campo interdisciplinario orientado hacia las políticas de acción.

La Investigación sobre diseño; operación de programas y políticas de gestión, se refiere a los trabajos de especialistas que intentan explicar datos y acontecimientos. Un dato ilustrativo es el tono negativo de la discusión política, frente a la burocracia en muchos países; un acontecimiento ilustrativo es el lanzamiento de la revisión de desempeño laboral de los Estados Unidos, por la administración Clinton en 1993 (Barzelay, 2003: 17).

La 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 la responsabilidad y de los sistemas de medición frente al desempeño del Gobierno (Barzelay, 2003: 17).

La propuesta investigativa, de Barzelay está subdividida en dos áreas; la primera, 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 la 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 (Barzelay, 2003: 18).

La segunda, área temática fundamental de investigación, es lo que Barzelay llama las políticas de gestión pública. Estas son entendidas como medios autorizados para intentar guiar, constreñir y motivar a la función pública en su conjunto (Barzelay, 2003: 18).

La literatura de la NGP sobre las políticas de gestión pública, plantea Barzelay, se subdivide en dos tipos: los trabajos que enfocan sobre 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 (Barzelay, 2003:19). El segundo tipo de investigación sobre las políticas de gestión pública, va más allá de la descripción para explicar acontecimientos concernientes a las políticas, tales como; por ejemplo, el lanzamiento de una iniciativa gubernamental o el grado en que cambian efectivamente sus procedimientos (Barzelay, 2003:19).

La segunda rama principal de la literatura sobre la NGP, es la argumentación doctrinaria y de las políticas. Una división analítica útil, es la que separa los trabajos que se concentran sobre los roles políticos y burocráticos, por un lado, y los que lo hacen sobre los procesos de conducción, control y evaluación, por otro (Barzelay, 2003: 20).

Barzelay se refiere al trabajo de Peter Aucoin¹¹ (1996) quien describe la NGP, como una red de postulados, entre los que se incluye este: Los ejecutivos elegidos deberían resolver la ambigüedad, la incertidumbre y el conflicto alrededor de las políticas, 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 sean versados en la gestión, mientras que los sistemas administrativos centralizados, deberían reformarse a fin de trasladar obligaciones, autoridad y responsabilidad hacia abajo en línea jerárquica (Barzelay, 2003: 20).

El estudio de la nueva gestión pública desde la argumentación administrativa

Barzelay, en un estudio específico sobre la nueva gestión pública (Barzelay, 2001), también trabaja los conceptos de argumentación administrativa y filosofía administrativa (Barzelay, 2001: 12-17) de Christopher Hood y Michael Jackson (1997). En sus estudios analiza cómo la argumentación administrativa, fundada en “el poder de la retórica”, es empleada para tratar de convencer a un público para que acepte una serie de argumentos relacionados con una o varias doctrinas administrativas que buscan dar solución a una misma controversia, mediante el empleo de diversos medios.

Hood y Jackson (1997), sostienen que la fuerza de la retórica, entendida como proceso, caracteriza

las doctrinas administrativas, estableciendo que mediante estas se convence no por su comprobación y valides sino por el uso de argumentos declaratorios que se fundamentan en máximas y especificaciones respecto a la pregunta por el cómo organizarse para el desarrollo de la acción administrativa (Hood y Jackson, 1997: 14). Y es aquí donde opera la nueva gestión pública, entendida desde este análisis por Barzelay, como un conjunto de doctrinas administrativas, proveniente de diversas escuelas nacionales de administración pública¹² (EE. UU., Reino Unido, Nueva Zelanda, México, Brasil, etc.), que presentan justificaciones también diversas en cuanto al planteamiento y desarrollo de políticas públicas de gestión.

Es de aclarar que por políticas públicas de gestión, Barzelay (2003), entiende que son las reglas institucionales generales de gobierno en las áreas de: Planeación de gastos y gestión financiera; función pública y relaciones laborales; contratación; organización, métodos y tecnologías de administración; auditorías, controles y evaluación administrativa. Estos son los elementos que estudia Barzelay (2003) en materia gestión pública, donde encuentra que los cambios sustanciales en la gestión pública, bajo la implementación de los lineamientos de la nueva gestión pública, se presentaron especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda; y con claras diferencias, en los aspectos tratados, en Suecia, Estados Unidos y sobre todo en Alemania.

Barzelay (2003) en su estudio da elementos claves en la formulación de metodologías para la investigación en gestión pública, pues establece criterios para la definición de estudios de casos, como son:

- La comparación tanto de las similitudes y las diferencias entre casos similares, así como las similitudes y las diferencias entre casos diferentes.
- Analizar tanto los éxitos como los fracasos.
- Se analizan para cada caso elementos organizacionales comunes (las áreas de planeación de gastos y gestión financiera, función pública, y relaciones

¹¹ Peter Aucoin, es uno de los autores centrales en los debates y cursos contemporáneos en nueva gestión pública y es reconocido por manifestar que “la gestión ha remplazado a la administración, como el término preferido para muchos teóricos y, especialmente, para los prácticos, porque implica una aproximación activa e incluso práctica, a las tareas que los empleados públicos desempeñan, destacando el énfasis que se da entre otras cosas, a: ser estratégico, ejercer liderazgo, fijar prioridades, crear una visión, establecer misiones, fomentar innovación, asumir riesgos, promover el desempeño y ser emprendedor”. (Pons).

¹² B. Guy Peters (1999), en su libro *la política de la burocracia*, menciona como las técnicas del New Public Management han sido aplicadas mundialmente como es el caso del programa NextSteps del Reino Unido, del programa de mejoras de la gestión financiera (Financial Management Improvement Programme) de Australia, el programa del Canadá (Improving Managerial Authority and Accountability) y en la corporization de Nueva Zelanda.

laborales; contratación; organización, métodos y tecnologías de administración; auditorías, controles y evaluación administrativa)

- Cada caso es analizado a la luz de una teoría común, la cual permite construir modelos explicativos.
- Establecer el proceso de cambio.
- Establecer las lecciones que se aprendieron del proceso y qué medidas de corrección o ajuste se tomarán en cada caso

Barzelay (2003), establece preguntas claves como:

¿Por qué se dan los mismos resultados o similares en algunos casos?

¿Por qué en otros casos el resultado es distinto o por qué el cambio extensivo no se da en otros casos?

¿Cómo se explica una situación de desequilibrio y una de equilibrio parcial?

¿Cuáles son las políticas o líneas alternativas generadas en el proceso?

¿Cómo es su proceso argumental?

De las cuales, Barzelay (2003), se concentra en estudiar a partir de estas preguntas, por el cómo es el proceso argumental de la Nueva Gestión Pública.

En este sentido la Nueva Gestión Pública, es entendida como una filosofía administrativa, como un conjunto de doctrinas y justificaciones diversas que giran en torno a problemas comunes, como lo es la relación cliente-ciudadano; la reducción de costos y la creación del valor; la relación eficacia-eficiencia; la prestación de servicios y el control por resultados, entre otros.

Del trabajo de Barzelay y Hood (1997) se concluye que la Nueva Gestión Pública como filosofía administrativa, fundamenta su argumentación en:

- La relevancia que le otorga a los cambios culturales, para el logro de resultados, respecto a los diferentes problemas prácticos de la Administración. Presenta metodologías y reglas de deducción mínimas y carentes;
- Presenta reglas de persuasión que son respaldadas generalmente por metáforas, ficciones y ejemplos;
- Es generalizante y busca la orientación de las conductas organizacionales con criterios similares para ámbitos diferentes.

Desde esta mirada, el estudio de la Nueva Gestión Pública, plantea a su vez interrogantes a la Administración Pública en cuanto a su proceso de reforma, como:

- ¿Qué persuade a los Estados para establecer un nuevo orden en la organización de sus acciones y no otro?
- ¿Por qué unos argumentos administrativos se privilegian más que otros?
- ¿Por qué presentan mayor o menor fuerza argumentativa unos argumentos más que otros? y ¿qué establece la fuerza de un argumento administrativo?

Tratemos de presentar, a manera de ejemplo explicativo, estos interrogantes en el marco del proceso de reforma administrativa del Estado colombiano:

Se podría llegar a pensar que las instancias de decisión de la administración pública colombiana fueron persuadidas a implementar en el proceso de reforma, enfoques de la Nueva Gestión Pública a partir de las dinámicas propias de la globalización, mediante diversos enunciados expuestos en diferentes lugares de visibilidad internacional (foros y simposios internacionales, misiones extranjeras, procesos de capacitación y formación, informes de instancias internacionales –ONU, OEA, BID, FMI, OMC–, revistas especializadas, libros especializados, prensa internacional, etc.), que fueron reproducidos nacionalmente en diferentes medios de difusión especializados (foros y simposios nacionales, cursos, revistas especializadas, misiones e informes de expertos, libros especializados, prensa, etc.), especialmente por miembros de la administración y grupos académicos y de especialistas nacionales y extranjeros.

¿Qué persuadió a las instancias de decisión de política pública en Colombia a implementar¹³ ciertos elementos propios de las doctrinas de la NGP en el proceso de reforma administrativa del Estado?

Se puede plantear que fueron persuadidos por una argumentación efectiva que se sustenta con base

¹³ Los estudios sobre implementación, entre los que se destacan los de Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky (1978); así como los de Jeffrey L. Presuman y Aaron Wildavsky (1998), plantean “...la pregunta más elemental que puede hacerse sobre la relación que hay entre el pensamiento y la acción: ¿cómo pueden manifestarse ideas en un mundo de comportamientos?” (Jeffrey y Wildavsky, 1998).

en los criterios de eficiencia y eficacia de modelos administrativos compatibles con enfoque de la NGP, donde los actores participantes en el proceso de diseño e implementación de política pública, se enrolaron con sus reglas de uso en pro de conseguir unos propósitos preestablecidos, como son por ejemplo: Cumplir con las condiciones mínimas para que las entidades del Estado sean acreditadas internacionalmente, en materia de calidad (Ej. Normas internacionales ISO de calidad).

En la puesta, en uso o implementación de modelos administrativos, basados en enfoques o doctrinas de la Nueva Gestión Pública, unos argumentos administrativos se privilegian más que otros según la pertinencia del argumento, respecto a las reglas de uso de los modelos y las finalidades concebidas para el proceso de reforma administrativa.

Los argumentos administrativos, presentan pesos diferenciales en su fuerza argumentativa dados por la capacidad de persuasión, ante un tema controversial, el cual puede ser por ejemplo: una situación compleja, un problema singular, una persona o un grupo determinado, o un tiempo y un lugar particular (Hood y Jackson, 1997:56). En la capacidad de persuasión se entretejen diferentes combinaciones de cargas o pesos presentes en los argumentos administrativos, que posibilitan el convencimiento de un público según la pertinencia y ordenamiento práctico y estratégico de estos pesos argumentativos.

Al inscribir los argumentos administrativos en una trama de procesos estratégicos, la pertinencia de estos se establecen desde su orientación al éxito. Lo cual implica tanto la elección de medios e instrumentos como de los ámbitos de intervención de la Administración.

La elección de medios e instrumentos en la construcción de una trama estratégica orientada al éxito, se relaciona estrechamente con las acciones administrativas de dirección, planeación, operacionalización o ejecución, control y evaluación. Estas acciones administrativas se caracterizan por orientar su acción al éxito al trazar intervenciones desde el ámbito organizacional que buscan responder por cuestiones prácticas como son: el quién, el cómo y el qué de la Administración (Hood y Jackson, 1997).

Hood y Jackson al referirse al quién, al cómo y al qué de la Administración. Su punto de mirada es desde una clasificación doctrinal que las agrupa

en doctrinas de la Administración who-type (tipo quién), what-type (tipo cómo) y how-type (tipo qué). (Hood y Jackson, 1997:20).

Las cuestiones prácticas o doctrinas tipo quién (who-type), se refieren a las cuestiones relativas a los actores que se les atribuye la realización de una acción. Hood Y Jackson mencionan cómo la mayoría de las doctrinas administrativas atribuyen a que las acciones son realizadas por personas, por gentes, por humanos. Pero existen doctrinas que no separan el quién del cómo realizar la acción, dentro de lo cual señala cómo los humanos que se les atribuye la acción están relacionados con instrumentos materiales —no humanos—, sin los cuales sería imposible ejecutarla. Siendo en la práctica, la acción realizada por híbridos¹⁴.

Las cuestiones prácticas tipo cómo (how-type). “Las doctrinas de esta naturaleza indican el tipo de procedimiento o métodos de organización que deben ser preferidos. En este sentido, las doctrinas how-type incluyen procedimientos relativos a: a) cómo la autoridad debe ser distribuida; b) cómo el liderazgo debe ser ejercido; c) cómo la información debe ser dirigida; d) cómo los casos deben ser manejados, y e) cómo el proceso de control debe ser operado”.

Las cuestiones prácticas tipo qué (what-type), se refieren a ideas relacionadas con la forma organizacional, con la elección de un particular tipo de organización, cómo se componen sus partes y en general al qué hacer organizacional. (Hood y Jackson, 1997:21)

Esta mirada sobre las cuestiones prácticas de la Administración, es planteada como las maneras de cómo organizarse para realizar una acción administrativa. Las cuales son argumentadas y justifican las razones para realizar la acción de una o varias maneras específicas.

En esa medida desde los aportes de Hood y Jackson, se permite plantear una clasificación de argumentos administrativos y tecnológicos desde la acción y su relación con las cuestiones prácticas de la acción al persuadir por el quién, el cómo y el qué administrativo.

Este trabajo no pretende profundizar en la clasificación doctrinal que establecen Hood y

¹⁴ El concepto de actores híbridos, fue ampliamente desarrollado por Michel Callón (1986) en sus trabajos sobre la sociología de la traducción y el análisis a redes tecno-económicas.

Jackson¹⁵, pero es de interés, desde sus aportes poder

¹⁵ Si es de interés, remitirse a la segunda parte titulada: "quién, qué y cómo de la Administración: 99 doctrinas". Contenida en: *La argumentación administrativa*. (Hood y Jackson, 1997).

retratar los quienes, cómo y qué administrativos de la Nueva Gestión Pública (NGP), caracterizada como un conjunto de doctrinas (Hood y Jackson, 1997:295) que intervienen en el diseño y cambio organizacional.

Cuadro 3. Doctrinas y argumentos administrativos de la nueva gestión pública

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	
DOCTRINAS	ARGUMENTO ADMINISTRATIVO
Tipo quién	Selección: 1. Seleccionar a los mejores y más brillantes para los cargos de responsabilidad. 2. Seleccionar a la media o a los de segundo rango, para los cargos con poca responsabilidad. Ascenso: Permitir a los superiores juzgar los méritos del ascenso. Remuneración: Relacionar la remuneración con los resultados. Antigüedad: Duración limitada con despido por parte de quien contrata. Habilidades: Preferir las habilidades administrativas o gerenciales. Uso especializado de tecnologías administrativas.
Tipo cómo	Autoridad: Un jefe, poder delegado. Emplear la autoridad individual con facultades delegadas. Procedimiento: 1. Alta discrecionalidad gerencial. 2. Control por métodos empresariales lucrativos. 3. Orientación hacia los resultados Hacer/comprar: 1. Orientación hacia la contratación. Subcontratar si es posible. Especialización: Separar el diseño de las políticas de la ejecución.
Tipo qué	Condiciones tipo agencia: 1. Variable. Mantener una estructura pluriforme. 2. Agencia pública independiente. Usar la burocracia pública independiente-pos burocrático. 3. Subsidiariedad. Preferir unidades de organización privadas o independientes (Ej. ONG). Rivalidad: 1. Promover la competencia por el campo de acción entre las organizaciones. 2. Fuentes múltiples. Abasto en varias fuentes entre organizaciones. 3. Abasto en varias fuentes dentro de las organizaciones. (Modelo Fuente M. Tipo DuPont-General Motors).

Fuente: Elaboración propia basada en Hood y Jackson, 1997.

Conclusiones

El establecimiento de un nuevo paradigma de la Gestión Pública, implica, desde la perspectiva de los autores tratados en el tema, superar los modelos procedimentales paquidermicos que hacen énfasis en la eficiencia de los medios más que en sus fines y resultados, a los cuales se les asigna la responsabilidad de los problemas y la crisis de la Administración Pública.

Si bien, esta racionalidad administrativa que ha recurrido en diferentes ámbitos gubernamentales y académicos, por más de treinta años y seguimos enunciando como "nueva", se ha construido desde un enfoque privado lucrativo, que emerge de la economía, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad, ha sufrido múltiples mutaciones en su proceso de tránsito y redefinición de lo público.

Del trabajo de Barzelay y Hood (1997) se resalta nuevamente a modo de conclusión que la Nueva

Gestión Pública como filosofía administrativa, fundamenta su argumentación en la relevancia de los cambios culturales para el logro de resultados, respecto a los diferentes problemas prácticos de la Administración. Lo cual implica la redefinición de los roles de los actores de la Administración Pública en términos de su capacidad y grado de movilidad, flexibilidad y de aporte organizacional más que de su relación organizacional de estabilidad y membrecía.

En este documento, se trató de describir cómo la Nueva Gestión Pública, se inscribe en una realidad global, que se puede denominar de transición, donde bajo este tipo de racionalidad administrativa, orientada al éxito, se ha construido un referente de "un futuro deseado" para la gestión pública, que se circunscribe en los procesos de reforma administrativa del Estado, ante los nuevos fenómenos inherentes a las transformaciones del concepto de lo público.

Del estudio de la Nueva Gestión Pública, asimilando la propuesta de Barzelay y Hood, considero que sería de interés en el marco de futuros estudios sobre políticas públicas y en pro de entender las

transformaciones del Gobierno, profundizar en la relación entre las nuevas políticas de gestión pública, afines a la NGP y el enfoque de la gobernanza con el fin de comprender mejor las transformaciones de la acción pública.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública. Sección de obras de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aucoin, Peter. *Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos*, en: Quim Brugué y Joan Subirats (comps.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (1996: 293-515).
- Arellano, David y Cabrero, Enrique. "La nueva gestión pública y su teoría de las organizaciones: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público". *Revista Gestión y Política Pública*, año/vol. XIV, N° 003, Centro de Investigación y Docencia Económicas, D. F. México. II semestre de 2005 (599-618).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2007. *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D. C.: BID.
- Banco Mundial. 1997. *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. FCE.
- Barzelay, Michael. 2001. *La nueva gestión pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. *Revistas del CLAD*. N°. 19.
- Barzelay, Michael. 2003. *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FCE.
- Beck, Ulrich. 1998. *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Bozeman, Barry. 1998. *Todas las organizaciones son públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Caracas - Clad. Buenos Aires, Argentina: Ed. Paidós.
- Callón, Michel. 1986. *Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc*. Law, J. (ed.). *Power, action and belief: A new sociology of knowledge?*. Londres.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*.
- Chica, Sergio. 2006. "El rompecabezas de lo público". *Revista Polémica* n°. 6. ESAP.
- Dimaggio, Paul y Powell, Walter. 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Walter Powell y Paul Di Maggio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, Peter. 1986. *Administración por resultados. La era de la discontinuidad: las Pautas a Nuestra Sociedad Cambiante*. USA.
- Etkin, Jorge y Schvarstein, Leonardo. 1992. *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Fefer, Jeffrey. 2000. *Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones*. México.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio. 2010. *Gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe: avances y desafíos*. Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- García S. y Dolan S. 1997. *La dirección por valores*. España: Editorial McGraw-Hill.
- Guerrero, Ómar. 1999. *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México: UNAM.
- _____. 2002. *Gerencia pública cataláctica: romance sin política*. Colombia. ESAP.
- _____. 2004. *Nueva Gerencia Pública*. México: Fontamara, S. A.,
- Habermas, Jürgen. 1994. *Historia y crítica de la opinión pública*. Ediciones G. Gil. México.
- Harmon, Michael y Mayer, Richard. 2001. *Teoría de la organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heady, Ferrel. 2000. *Administración Pública. Una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Hood, Christopher. 1987. "British Administrative Trends and the Public Choice Revolution". Contenido en: *Bureaucracy and Public Choice*. London, Sage Publications.
- Hood, Christopher. 1991. "A public management for all Seasons? Public Administration, 69 (1), (3-19).
- Hood, Chistopeher. 1996. "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? Quim Brugué y Joan Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, (469-490).
- Hood, Chistopeher y Jackson, Michael. 1997. *La Argumentación Administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jepperson, Ronald. 1999. *Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo*. En: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Walter Powell y Paul Di Maggio. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, Bernardo. 1995. "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas". *Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Kuhn, Thomas Samuel. 1986. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lacoviello y Pulido. 2008. *Gestión y gestores de resultados: cara y contracara*. *Revista Reforma y Democracia*, N. 41. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Larbi, George A. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis States*. Ginebra. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Ginebra.
- Losada Marrodán, Carlos. 1999. *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D. C.: BID.

- Lozano, Alejandro (Director de Proyecto) 1998a. Grupo Redes. Segunda Etapa: "Estudio sobre los componentes básicos de un Artefacto Tecnológico Administrativo en el sector público. Estudio de caso: Fondos Locales de Desarrollo en el proceso de descentralización de la administración del Alcalde de Antanas Mokus". Centro de Investigaciones. ESAP.
- Lozano, Alejandro (Director de Proyecto). Chica, Sergio y Tapia, Edwin (auxiliares de investigación). 1999. Concepción e inserción de artefactos tecnológico administrativos en el proceso de reforma de la función de estado en Colombia. La reforma educacionista en Colombia 1903-1935". Centro de Investigaciones. ESAP.
- Lozano, Alejandro. 1998. "Grupo Redes. Conceptos básicos y problemas generales sobre las tecnologías administrativas en la administración pública". Revista Administración y Desarrollo. ESAP.
- _____. 1996. Demarcación de problemáticas para un programa de investigación sobre la construcción de tecnologías administrativas como fenómeno social. ESAP.
- Majone, Giandoménico y Aron Wildavsky. 1978. "Implementation as Evolution". Policy Studies Review Annual 2. Beverly Hills, California.
- Ménard, Claude. 1997. Economía de las organizaciones. Grupo Editorial Norma. Editorial Universidad Nacional. Colombia.
- Moore, Mark. 1995. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona. España: Ediciones Paidós Ibérica.
- Motta, Paulo Roberto. 1996. La ciencia y el arte de ser dirigente.
- Morgan, Gareth. 1986. Imágenes de la Organización. Madrid: Ra-ma.
- North, D. 1993. "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico". México: Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, David y Gaebler, Ted. 1992. La Reinención del Gobierno. New York: Addison-Wesley.
- Peters, B. Guy. 1999. La Política de la burocracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron. 1998. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oaklan. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pons Duarte, Hugo M., Gestión pública: Un acercamiento al concepto socialista. Cuba: Facultad de Economía Universidad de la Habana.
- Ramió Matas, Carles. 2001. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelos de Estado y cultura institucional. CLAD.
- Robbins, S. 1999. Comportamiento Organizacional. Octava edición, México. Prentice Hall.
- Roth Deubel, André-Noël. 2006. Discurso sin compromiso. La Política Pública de Derechos Humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aura.
- Ruiz, Leobardo. 2006. La nueva gerencia pública: Flamante mito de un viejo paradigma. <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67601714.pdf> [Consulta: domingo, 5 de septiembre de 2010].
- Salvador Serna, Miguel. 2001. "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". Revista del CLAD Reforma y democracia n°. 20 (junio).
- Weber, Max. 1977. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Chica Vélez, Sergio. 2011. Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. <i>Administración & Desarrollo</i> 39 (53): 55-74.	Chica Vélez, Sergio. (2010). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. <i>Administración & Desarrollo</i> , 39 (53), 55-74.	Chica Vélez, Sergio. "Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública". <i>Administración & Desarrollo</i> 39.53 (2011): 55-74.