

00468
6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

EL CAMBIO ADMINISTRATIVO Y EL PROYECTO OCDE:
LA NUEVA GERENCIA PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS

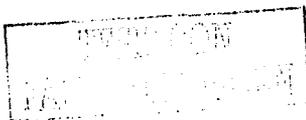
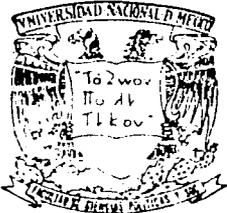
P R E S E N T A
MONICA DIANA VICHER GARCIA

EJEMPLAR UNICO

DIRECTOR: DOCTOR OMAR GUERRERO OROZCO

CIUDAD UNIVERSITARIA,

2003



1



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

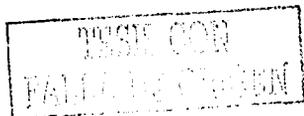
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

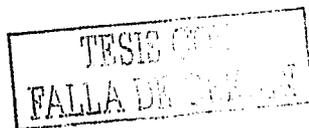
Deseo expresar mi agradecimiento y reconocimiento al Dr. Omar Guerrero Orozco por su generosa ayuda para la elaboración de este trabajo, así como a los sinodales que contribuyeron a enriquecerlo: Mtra. Araceli Parra Toledo, Dr. José Juan Sánchez González, Mtro. José Martínez Vilchis y Mtro. José Juan Gutiérrez Muñoz.

Del mismo modo expreso mi respeto y gratitud a la Dra. Judith Bokser por su trabajo incansable a fin de proporcionarnos condiciones aptas para nuestra formación dentro del programa de posgrado. Lo mismo hago extensivo tanto al Mtro. Roberto Moreno como al Mtro. Carlos Hernández.



ÍNDICE

	página
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I.	
LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1. Dinámica de cambio de la administración pública	1
1.2. La reforma administrativa	8
1.3. La reforma administrativa dentro del modelo burocrático	12
1.4. La reforma en países desarrollados	17
1.5. Las reformas de la administración pública en países subdesarrollados	31
CAPÍTULO II.	
LA REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL. La nueva gerencia pública, sus variantes y el modelo de gerencia global de la OCDE	
2.1. La reforma gerencial	43
2.1.1. El gran viraje hacia la reforma gerencial	48
2.1.2. Presiones, impulsos e incentivos para la reforma	52
2.2. Neogerencia y catalaxia, aspectos generales	57
2.3. La nueva gerencia pública	60
2.4. Las variantes del modelo gerencial de mercado	65
2.4.1. El modelo <i>empresarial y posburocrático</i> : Estados Unidos de América	67
2.4.2. El modelo <i>Westminster</i> : Gran Bretaña	74
2.4.3. La nueva gerencia pública en escala global, el modelo OCDE. <i>La orientación al cliente.</i>	76



CAPÍTULO III.
EL PROYECTO OCDE: LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO COMO CLIENTE

3.1. La OCDE: antecedentes, organización y funcionamiento	79
3.1.1. Origen y antecedentes	82
3.1.2. Marco legal	84
3.1.3. Integración	87
3.1.4. Organización, funcionamiento y trabajo de la OCDE	87
3.2. La OCDE y la nueva gerencia pública	99
3.2.1. El Comité de Gerencia Pública (<i>Public Management Committee</i>)	100
3.3. De la soberanía del consumidor a la orientación al cliente	109
3.4. La administración al servicio del público como cliente	115
3.5. Líneas generales de la OCDE/PUMA para la transformación de la administración pública	120
3.6. Resultados y efectos	130

CAPÍTULO IV.
RECUESTO DE LA REFORMA GERENCIAL EN ALEMANIA, FRANCIA Y NUEVA ZELANDA

4.1. La reforma gerencial en Francia	148
4.2. La reforma gerencial en Alemania	156
4.3. La reforma gerencial en Nueva Zelanda	163
4.4. Algunas lecciones de la implementación de la nueva gerencia pública	175

CONCLUSIONES 179

ANEXOS 191

FUENTES 203



4

La administración no se rige por leyes lógicas, sino históricas. Sólo así puede entenderse su ilógica estructura. (...) La Administración no evoluciona en el silencio de los gabinetes y laboratorios sino en el estruendo histórico, en las relaciones humanas entre el Estado y los ciudadanos. Esto puede explicar también la razón de sus fracasos.

Alejandro Nieto, 1962.

Al hombre no le es dado, como a Dios, el recrearse en su obra y descansar. En política y Administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca está terminada la organización de un Estado. Esto es consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica, al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones. Lo cual desgraciadamente, casi nunca sucede. De aquí este continuo desequilibrio entre la administración y la vida, que tantas molestias produce a esta última.

Alejandro Nieto, 1962.



INTRODUCCIÓN

Por su naturaleza pública la administración suele generar polémica, debido en gran parte a que más allá de la elaboración de leyes, normas y reglas que producen otros cuerpos del Estado, ella es la responsable directa de su aplicación; por consiguiente, es ella la que tiene que tratar con la población dentro de un universo social que comprende todo tipo de políticas, conflictos, sentimientos e intereses diversos. Por lo mismo, es a la administración pública a la que le toca fungir como medio de intercomunicación entre la sociedad y el Estado.

Con la administración pública se manifiestan los límites que tienen los ciudadanos para cumplir sus deberes y obligaciones que garantizan el orden establecido, a la vez que se instaure la vía para reclamar los derechos adquiridos cuando se acatan las normas. Es en este proceso en el que se genera gran parte de la ya vieja discusión acerca de qué hace la administración pública y cómo lo hace.

Además, no debemos olvidar que, como Alejandro Nieto lo ha explicado, el movimiento de las instituciones casi nunca corresponde al continuo cambio de la base histórica en virtud de que éste, al ser más acelerado, deriva en un continuo desequilibrio entre la administración y la vida; desequilibrio que tantas molestias produce a ésta última.

Por estas razones el presente trabajo busca contribuir a entender la transformación que vive la administración pública, por ello analizamos la importancia que tiene este proceso con miras a mejorar su funcionamiento, a fin de responder a las nuevas necesidades a las que se enfrenta. Así, revisamos las reformas que ha tenido la administración pública, tanto las del pasado como las neogereenciales que a últimos tiempos han cobrado auge y que, al estar trazadas sobre los moldes de la economía neoclásica, parecieran responder más a los requerimientos del sistema de economía de mercado mundial que caracteriza al estadio de desarrollo actual, que al interés común.



Consideramos que la reforma neogerencial que propone la OCDE: la orientación al cliente, por su orientación meramente mercantil, es muy limitada para responder a las necesidades de cambio de la administración pública pues esta última tiene que atender cuestiones que van más allá de la simple provisión de servicios, sin contar que cada Estado tiene necesidades particulares y diversas que no pueden ser solventadas por un modelo estandarizado de neogerencia.

Por consiguiente nos centramos en el papel que ha desempeñado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en esta última reforma (proclamada como muy exitosa), ya que ha sido ella la que la ha promovido: no obstante, la naturaleza comercial bajo la que se fraguaron sus objetivos, tareas y métodos - que por haberse llevado a cabo exitosamente en la empresa y en el mercado- ha distorsionado la razón de ser y el funcionamiento de la administración pública considerando que sus prácticas pueden hacerse extensivas a ésta.

Los principales argumentos que se han usado como estandarte para formalizar esas reformas son el déficit fiscal y la falta de capacidad que supuestamente ha tenido la administración pública para adaptarse a los cambios mundiales. Obviamente todos esos argumentos no reflejan sino la escasa información que esas voces críticas tienen acerca de la evolución que la administración pública ha tenido desde que se estableció el Estado moderno: en pocas palabras no conocen su historia que es la de un permanente hacer y deshacer en el proceso de revisión de sus estructuras institucionales; proceso que llega a formar parte de la esencia misma del concepto. Definitivamente sería fantástico e inútil imaginar a un país funcionando con una administración pública estática y anquilosada.

Claro que tampoco es nuevo tratar de reformar a la administración pública con ideas que de pronto han tomado auge pero después pasan al baúl de los recuerdos como efímeras modas pasajeras: igualmente tampoco es nuevo que algún sector, grupo o corriente de pensamiento pretenda adjudicarse la solución para todos los problemas que enfrenta la administración. Al parecer cualquiera se siente conocedor de la administración pública, independientemente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de su ocupación y formación; cualquiera piensa que tiene autoridad y legitimidad para decir cómo cambiarla: tal es el caso de los economistas neoclásicos y los estudiosos de la empresa privada, quienes se han autodenominado los evangelizadores de la administración pública gracias a los cuales ésta podrá funcionar a la perfección.

Este simplismo obviamente nos genera inquietudes, ya que después de los experimentos, del tiempo y del dinero que se ha invertido en ellos es fácil concluir que los modelos únicos no existen y que cada país es un caso diferente y particular; por lo mismo la cuestión política nunca podrá dejarse de lado y mucho menos separarla de la administración. Por lo menos si las nuevas ideas se basaran en el pasado inmediato y no en prejuicios, elaborarían sus hipótesis de manera objetiva intentando obtener resultados a largo plazo sin pensar sólo en lo inmediato.

Pero esto únicamente se logra cuando se tiene pleno conocimiento de la función de la administración pública, cuando se sabe a ciencia cierta qué es lo que tiene más posibilidades de funcionar si se inserta desde otros campos del conocimiento; por lo mismo, debe saberse cómo se han desarrollado las reformas anteriores, quién las ha concebido y cómo se han implementado; igualmente tienen que evaluarse los resultados de las experiencias pasadas antes de elaborar cualquier propuesta. Y para conseguir todo ello nadie mejor que un profesional de la administración pública ya que es él el que ha estudiado y quien conoce al sistema político y a su sociedad, por lo mismo él es el mejor preparado para diseñar la reforma más adecuada para su país; únicamente un profesional de la administración pública puede innovar de verdad y no sólo copiar modelos y tratar de meter triángulos dentro de los círculos.

Como se ve, para nosotros es sumamente importante el aspecto conceptual e histórico de la administración pública; por lo mismo, en el primer capítulo hacemos referencia a la administración pública y a su reforma, destacando su naturaleza, sus características y sus postulados más importantes.



Con la finalidad de resaltar la incuestionable necesidad que tiene la administración pública de reformarse hacemos un acercamiento a la manera como se modifica a sí misma; esto es, las vertientes que tiene para enfrentarse a las nuevas sociedades y a las nuevas situaciones, nacionales e internacionales. Asimismo señalamos las razones que tuvo para reformarse, junto con las diferentes etapas del proceso el cual se apoyaba en los patrones del modelo clásico. En este mismo capítulo presentamos las principales características que tienen las reformas administrativas hechas durante este periodo -1955-1975-, tanto en los países en desarrollo como en los subdesarrollados, igualmente abordamos los principales puntos y sectores modificados, así como la forma como se proyectó su realización, y no podemos dejar de mencionar a los responsables de diseñar e implantar las reformas.

En el segundo capítulo damos cuenta de bajo qué circunstancias se generó el surgimiento de la nueva gerencia pública; es decir, cómo fue el cambio del modelo económico keynesiano al liberal renovado, donde se considera que la administración que proporciona seguridad social gratuita no es rentable por lo que debe operar bajo los supuestos de mercado a fin de que le permitan ganar más que gastar. Por la misma razón comentamos la primera fase de esta reforma cuando el proceso de reducción del Estado se llevó a cabo mediante la privatización de sus organismos paraestatales, también llamado exprivatización;¹ igualmente mencionamos aquí cuál es la nueva gerencia pública, cuáles son sus elementos constitutivos y sus antecedentes, cómo funciona y por qué surgió; todo esto con la finalidad de desentrañar su utilidad real y así conocer que tanto puede o no contribuir al mejoramiento de la administración pública.

En este mismo capítulo explicamos en qué consiste la reforma neogerencial y cuáles fueron los impulsos e incentivos que la motivaron (que para estos momentos se ha generalizado tanto en los países en subdesarrollo como en los desarrollados), cómo se han puesto en marcha estos cambios y cuáles han sido las modalidades que ha asumido; en otras palabras, los modelos empresarial, posburocrático, Westminster y de orientación al cliente. Por ser

¹ La exprivatización del Estado es el proceso mediante el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada; fue la primera etapa estratégica del neoliberalismo. Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 45.

este último patrocinado por la OCDE, es el modelo gerencial global que ha tenido los mayores alcances y repercusiones en el mundo entero, dentro de una reforma en la que no hay distingos, pues se supone que como todos los países tienen los mismos problemas, éstos pueden resolverse con los mismos ajustes o las mismas prácticas que han resultado exitosas en otros lugares; escasos por cierto.

Dada su importancia, el capítulo tres lo dedicamos a la OCDE: a sus orígenes, su organización, su funcionamiento, su marco legal y sus objetivos, ya que es la organización que ha desempeñado el papel más relevante en la promoción de las reformas neogerenciales en la administración pública: explorar la naturaleza de este organismo internacional nos permite conocer los alcances y los límites que conlleva el modelo que han diseñado y propuesto los economistas que lo integran, lo mismo que discernir si es o no adecuado que una organización meramente mercantil haga sugerencias y amables recomendaciones para modificar un campo que desconoce, escudándose bajo el estandarte de la economía neoclásica.

No podríamos decir que analizamos la OCDE si no nos adentramos en su comité de gerencia pública, creado expresamente para insertarse en el campo de la administración pública. En esta observación describimos el origen de sus ideas, que tampoco son nuevas pues se remontan a Ludvig von Mises y Octave Gelinier, cómo el comité ha ido adquiriendo sus tareas y como ha trabajado para influir en el proceso de reforma; para ello revisamos los documentos en los que han difundido sus ideas para proponer el mejoramiento de la administración pública, como aquel que sintetiza el ideario y eje de su propuesta de reforma, la orientación al cliente: *La administración al servicio del público como cliente (Administration as Service the Public as client)*. Igualmente abordamos los principales lineamientos de la reforma de la OCDE, la manera como se han implementado y cuáles han sido los resultados obtenidos.

Con el fin de ilustrar la manera como se han ejecutado las reformas gerenciales, el capítulo cuatro lo dedicamos a revisar los casos de tres países: Alemania, Francia y Nueva Zelanda. Mucho se ha hablado sobre los éxitos de la reforma en Nueva Zelanda, pero poco o casi



nada se dice de los efectos no tan positivos que también han resultado; en cuanto a los casos de Alemania y Francia, debido a su ancestral y sólida cultura administrativa, es interesante indagar cuáles han sido los efectos positivos y negativos que han producido sus reformas, en pocas palabras, qué tan necesarias han sido esas reformas y qué tanto se han aplicado, además de averiguar si efectivamente han mejorado sus administraciones. Tomando sólo elementos escogidos cuidadosamente exponemos aquí los beneficios o inconvenientes que acarrea la implantación de la nueva gerencia pública cuando se decide aplicarla cabalmente sin cuestionarla como en Nueva Zelanda, o cuando se tienen todas las reservas como ocurre en Francia y Alemania.

Antes de concluir estas páginas introductorias queremos aclarar el uso de los términos *gerencia* y *policy*. En nuestro caso optamos por utilizar la forma de *gerencia pública* como traducción del término *public management*, pues aunque se traduzca también como gestión pública, dirección pública y administración pública, o incluso se deje sin traducir, consideramos que con el término que hemos elegido se reflejan fielmente sus raíces provenientes de la gerencia privada al mismo tiempo que evitamos caer en confusiones que pudieran vincularla o asociarla con nuestra disciplina y elevarla a un nivel que no tiene, ya que sólo forma parte de la periferia de la administración pública.

Del mismo modo empleamos la voz *policy* para referirnos a ese vocablo inglés que indebidamente ha sido trasladado a nuestro idioma como política. Por nuestra parte preferimos esta opción convencional para superar cualquier confusión que pudiera presentarse con la voz inglesa *politics*, que se traduce al castellano como política.

Una nota final

No queremos terminar esta introducción sin dejar de mencionar que la mayor parte de este trabajo es producto de los seminarios que sobre gerencia pública imparte el doctor Omar Guerrero y quien, gracias a su experiencia, ha sabido guiarnos para el entendimiento de este novedoso fenómeno; y es que en su seminario se combinaron, mediante estudios interdisciplinarios, conocimientos sobre gerencia privada, economía, administración

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pública y ciencia política; algo que debería ser practicado más frecuentemente en nuestras aulas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ya que el aislamiento en el que nos mantenemos ha fomentado que disciplinas como la economía neoclásica o el gerencialismo intenten desplazar a las ciencias políticas junto con sus postulados para establecer en su lugar los de la empresa y el mercado. Desde el punto de vista de estos nuevos evangelizadores, el ser humano es un ser racional, egoísta y maximizador de utilidades, por lo que puede ser mejor atendido si se captan sus necesidades y preferencias a partir de mecanismos de mercado, los cuales, según ellos, no son coercitivos ni jerárquicos como la administración pública y el Estado.

Ya para finalizar, confío en que este trabajo contribuya a continuar ampliando el conocimiento sobre el cambio en la administración pública e incrementando las experiencias de la reforma neogerencial, concretamente en las transformaciones positivas o negativas que puede causar en la administración pública; más todavía en las repercusiones que pueda haber si se siguen los consejos que provienen de una organización económica internacional cuyos objetivos solo son apreciados en términos de mercado. Pero, lo que más nos interesa todavía es incidir en las reflexiones acerca de cuál debe ser la trayectoria que el cambio en administración pública debe tomar; por lo mismo esperamos contribuir con un grano de arena a la edificación de la montaña que nos permita vislumbrar cómo deben hacerse esas reformas.



LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Dinámica de cambio de la administración pública

La administración pública consiste en la actividad del Estado,¹ emanada del gobierno y materializada en aparatos por los cuales se ejecutan y ponen en práctica los principios que, tal como lo señala Bonnin, corrigen y mejoran todo cuanto existe para dar una mejor dirección a las cosas y a las personas.² En otras palabras, la administración pública estudia el instrumental puesto al servicio del poder político; poder, a su vez, que surge del pueblo y que está encaminado al bien común: es la institución del Estado, pues como dice Bonnin: «la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social hay administración: así es, que siempre encontramos la naturaleza, hasta en el despotismo»³

La administración pública adquiere su forma moderna a partir de la Revolución francesa y del establecimiento uniforme de la estructura ministerial y comisarial en gran parte de Europa gracias a las conquistas napoleónicas. Con ello da principio un desarrollo continuado bajo el régimen burocrático como una organización administrativa racional ideal para el manejo de los asuntos gubernamentales del Estado moderno. Pues como lo

¹ Guerrero, Omar. *Principios de administración pública*. Santa Fe de Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1997, p. 24.

² Bonnin, Carlos Juan. «Principios de la administración», en *Revista de administración pública*, número especial en memoria de Gabino Fraga, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1983, p. 93.

³ *Ibid.*, pp. 83-84.



explicó Eduardo García de Enterría, «la Revolución francesa implicará una generalización, cabría decir, de la técnica burocrática comisarial».⁴

Al llegar el comisario se generaliza el sistema de agentes individuales, sistema monocrático puro con un cuadro administrativo compuesto por una serie de agentes personales individualizados, entre los que se establece una relación de jerarquía y dependencia: he aquí «el gran principio de la Administración napoleónica: obra de uno es la acción, la deliberación y el consejo de muchos. Se logra así el punto más alto de la historia administrativa en la separación entre el funcionario y la función».⁵

A decir de Laurence Lynn, los conceptos de administración pública moderna comenzaron a difundirse en el siglo XIX y principios del XX, hasta darle forma y sustento al paradigma burocrático; en especial después de la última traducción al inglés de la obra de Max Weber.⁶ No obstante, este paradigma ya está considerado por algunos como agonizante.⁷

Desde nuestro punto de vista esa opinión se debe a que actualmente se ha puesto de moda destacar rasgos burocráticos ajenos a los del modelo, pues quienes lo desconocen han deformado su entendimiento convirtiéndolo en algo despectivo, sin considerar los elementos positivos que incluye y que se construyeron a partir de la experiencia histórica; por lo mismo, nos parece importante recordar qué es a lo que se refiere el paradigma burocrático que Max Weber identificó, explicó y resaltó con su gran agudeza. Tal como este pensador apuntó: «la administración burocrática supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenes de la asociación».⁸

⁴ García de Enterría, Eduardo, *La administración española*, Madrid, Alianza Editorial, 1972, p. 112.

⁵ *Ibid.*

⁶ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999 (1922).

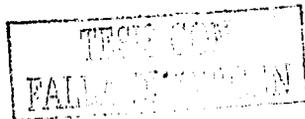
⁷ Lynn, Laurence, «Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública», en *Gestión y política pública*, CIDE, vol. V, núm. 3, México, 1996, p. 307.

⁸ Weber, obra citada, p. 173.

Para Weber los principios de la organización racional burocrática descansan en la jerarquía administrativa, es decir, en la ordenación de *autoridades* fijas con facultad de regulación e inspección y con derecho de queja o apelación ante sus superiores, las reglas con las que se procede Weber las denomina técnicas o normas, por lo mismo, para lograr la racionalidad de la administración pública es indispensable que se tenga una formación profesional.

Esta es la razón por la que en los cuadros administrativos sólo participan quienes, mediante pruebas, demuestran que están calificados profesionalmente para desempeñarse como funcionarios. Entonces, la burocracia se compone de funcionarios individuales personalmente libres que se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo, se sitúan en rigurosa jerarquía y sus competencias dependen estrictamente de lo que especifique su contrato laboral: resultado de la selección o calificación profesional que fundamenta su nombramiento, asimismo su retribución se hace siempre con dinero, con sueldos fijos igualmente determinados por su cargo jerárquico y la responsabilidad que éste tenga.

Por cierto, el cargo es la única o principal profesión que tienen estas personas; digamos que tienen ante sí una *carrera o perspectiva* de ascensos en función de los años de ejercicio, según el juicio de sus superiores. A esto se debe agregar que su trabajo se da sin separación del cargo, en completa separación de los medios administrativos, y que están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa. De este modo: «La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrático-monoerática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. El desarrollo de las formas *modernas* de asociaciones en toda clase de terrenos (estado, iglesia, ejército, partido, explotación económica, asociación de interesados, uniones, fundaciones y cualesquiera otras que pudieran citarse) coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de



la administración burocrática: su aparición es, por ejemplo, el germen del estado moderno occidental.

«[...] no debe uno dejarse engañar y perder de vista que todo trabajo continuado se realiza por funcionarios en sus oficinas. Toda nuestra vida cotidiana está tejida dentro de ese marco. Pues si la administración burocrática es en general *ceteris paribus* la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es, además, sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales). Se tiene que elegir entre la burocratización y el *dilettantismo* de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado

«[...] Sin ese aparato, en una sociedad que separa a los funcionarios, empleados y trabajadores de los medios administrativos, y que requiere de modo indispensable la disciplina y la formación profesional, cesaría toda posibilidad de existencia para todos con excepción de los que todavía están en posesión de los medios de abastecimiento (campesinos). La burocracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal.

«[...] El *espíritu* normal de la burocracia racional, hablando en términos generales, es el siguiente:

1. Formalismo, exigido ante todo para garantizar las oportunidades -probabilidades- personales de vida de los interesados, cualquiera que sea su clase- porque de otra suerte la arbitrariedad sería la consecuencia y el formalismo es la línea de menor resistencia. En contradicción aparente y en parte real con esta tendencia de esa clase de intereses está la
2. inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas de acuerdo con criterios utilitario-materiales en servicio de los dominados, hechos felices de esta suerte. Sólo que este utilitarismo material suele manifestarse revestido con la exigencia de los correspondientes reglamentos -por su parte: formales de nuevo y en la mayoría de los casos tratados de modo formalista. Esta tendencia hacia una racionalidad material encuentra

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apoyo por parte de aquellos dominados que no pertenecen a la capa de los interesados en la *garantía* de las probabilidades poseídas a que hace referencia al apartado anterior. La problemática enraizada en lo anterior pertenece a la teoría de la democracia.⁹

Esta estructura específica ha tenido que establecerse para que funcione la administración pública y el Estado pueda llevar a cabo sus funciones, aunque ha tenido también que irse modificando en función de los acontecimientos, transformación y consolidación de los estados, ya que no olvidemos que la administración es también un permanente hacer y deshacer, es la historia de una constante revisión de sus estructuras institucionales.

De hecho esta continua revisión es parte de la esencia misma del concepto. Por ello, por más imperceptible que parezca, el cambio es un elemento que no puede ni ha quedado al margen de la administración pública en virtud de que cada día, cada año y cada siglo se generan (o desaparecen) nuevas necesidades y surgen nuevos grupos o actores, nuevos retos, nuevos conflictos, nuevas condiciones políticas o económicas, nuevas enfermedades y nuevos avances científicos y tecnológicos.

Para atender a todo lo anterior la administración debe hacer los ajustes necesarios que le permitan asimilar todo lo nuevo y desechar lo que deja de funcionar o lo que se transforma. Tal como lo explica Alejandro Nieto -en política y administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca está terminada la organización del Estado. Esto es consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica, al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones.¹⁰

Desde 1920 hasta finales de la década de 1970 la administración pública europea enfrentaba las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales con cambios incrementales en su organización, como respuestas autogeneradas, orientadas a concebir soluciones basadas en un conocimiento consistente sobre las necesidades del sector a

⁹ *Ibid.*, pp. 176, 178 y 180.

¹⁰ *Ibid.*, p. 102.

¹¹ Nieto, Alejandro. *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviado, 1962, pp. 14-15.



modificar, para así otorgar respuestas adecuadas. Cuando esta forma de actuación no había sido suficiente, se procedía a un cambio mayor, es decir, a la reforma. Mientras tanto, los países subdesarrollados, algunos en proceso de independencia buscaron, con escaso éxito, dirigirse y organizarse bajo los moldes del funcionamiento y del cambio de la administración pública europea.

En la actualidad los círculos empresariales privados y los sectores financieros de los gobiernos han puesto en boga, basándose en análisis meramente contables, la idea de que la administración pública es deficiente, poco eficaz y poco económica; pero esto no es nuevo, pues ya antes ha habido otras críticas y cuestionamientos hacia ella debido a que su carácter político y público la ubican en el centro del interés general y, por tanto, de la polémica. No obstante, ni los cuestionamientos del pasado ni los actuales han sido argumentos sólidos que afecten a la administración pública, más bien la idea de mal funcionamiento en muchos casos se debe a la comparación que suele hacerse con la gerencia privada; pasando por alto que ésta obedece a objetivos y fines diferentes.

La diferencia entre los argumentos del pasado y los actuales radica en que éstos proponen soluciones muy prometedoras, sustentadas en parámetros de análisis económico que obviamente se han gestado en sectores ajenos al conocimiento de los problemas y la naturaleza de la administración pública: lo más sorprendente es que los críticos modernos están convencidos de que ellos pueden formular y poner en marcha reformas gerenciales adaptativas a fin de solucionar de una vez por todas los problemas que aquejan a nuestra disciplina, considerándola en términos de mercado.¹²

¹² «El mercado es el lugar de encuentro entre los que ofrecen factores o bienes y servicios y los que los demandan». Por lo tanto, según Karl Polanyi, el mercado es un *lugar* de reunión para efectuar trueques o compras y ventas. Polanyi, Karl, *La gran transformación*, México, Casa Juan Pablos, 2000, p. 89. Cabe resaltar que la OCDE expresa que «Conviene entender la noción de mercado en un sentido muy amplio. Hay que incluir en ella todo el ambiente en el que la empresa ha de vivir y al que debe adaptarse: clientes, proveedores, competidores y toda suerte de restricciones tanto técnicas cuanto políticas, físicas, legales y administrativas». OCDE, *Análisis empresarial de proyectos industriales en países en desarrollo*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1972, p. 21.

Con la intención de precisar las implicaciones que ese cambio (de burocrático a empresarial) significaría, nos abocaremos a explicar cómo, bajo qué condiciones y bajo qué supuestos se hicieron las reformas a la administración pública bajo el modelo clásico,¹³ que aunque no eran perfectas, se efectuaron cuidando y atendiendo las características particulares de los sistemas administrativos de cada país. Este fue el esquema dominante hasta finales de 1970, aunque nunca ha dejado de estar presente; pero ha sido calificado por algunos sectores como decadente frente al esquema neogerencial. No obstante, no se ha generado otro modelo que pueda remplazarlo, pese a que bajo el enfoque gerencial se trate de hacer creer que sí lo hay y se busque desarrollar un proyecto de reforma con tintes económicos, cuyo eje de renovación para lograr el *buen* funcionamiento de la administración pública será la mimetización del espíritu y de las prácticas empresariales, junto con los mecanismos de mercado.¹⁴

¹³ Cuando hacemos referencia a la categoría *reforma administrativa* lo hacemos pensando también en las diferentes acepciones que se han adoptado para referir al fenómeno de cambio en la administración pública: como es el caso de la modernización administrativa; en la que los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, de tecnologías y de comportamientos que les permiten alcanzar asimismo nuevos objetivos. Se ha dicho que la modernización administrativa es una concepción diferente a la reforma administrativa tradicional pues busca la innovación y la eficacia con un acento teleológico, a la vez que pone el énfasis en la redefinición de los fines. La modernización es un proceso de aprendizaje social para el cambio, que cuando se institucionaliza, se transforma en desarrollo administrativo término que se ha usado como sinónimo de reforma administrativa y connota un proceso que no se orienta únicamente al cambio de leyes, de reorganización de dependencias o al mejoramiento del sistema de apoyo, sino a un proceso más dinámico, más ligado a objetivos del desarrollo regional que buscan que la administración pública promueva y rija esos cambios, adquiriendo la capacidad de movilizar un proceso dinámico de desarrollo que integre recursos múltiples. Campero Cárdenas, Gildardo, *La reforma administrativa en América latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1982, pp. 11-21.

¹⁴ Los mecanismos de mercado «son todos los dispositivos que comportan al menos una característica significativa del mercado (competencia, elección, precios, dispersión de la toma de decisiones, estímulos financieros, etc.)». OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, p. 335.



1.2. La reforma administrativa

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define a la palabra reforma como acción y efecto de reformar o reformarse; por lo mismo, para cumplir con nuestro objetivo y saber qué significa tenemos que remitirnos al vocablo *reformar*: o sea, volver a formar, reliaer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar o poner en orden; en una acepción secundaria el mismo *lexicón* considera que reformar es lo que se propone, se proyecta o se ejecuta como innovación o mejora de una cosa. Ahora bien, aplicando esto a la administración tenemos que la reforma es la creación, el mejoramiento, el perfeccionamiento, la previsión y la innovación, encaminada a responder a los imperativos de un Estado que toma en cuenta su pasado y sus valores para ejecutar su actividad en el presente y en lo futuro.¹⁵

Para Gerald Caiden la reforma administrativa es la introducción artificial de la transformación administrativa que confronta oposición; para él no es lo mismo reforma administrativa que cambio administrativo. El cambio administrativo, según Caiden, representa una respuesta organizacional automática a las condiciones variantes;¹⁶ de este modo la necesidad de una reforma es producto de la disfunción de los procesos naturales del cambio administrativo. Sobre la misma línea Yehezkel Dror considera que la reforma administrativa es un cambio dirigido de los principales aspectos de un sistema administrativo.¹⁷

Si consideramos al cambio administrativo, dentro del cual podríamos incluir al incremental, como el medio preventivo que permite atender las nuevas necesidades que se presentan, la reforma viene a ser un medio curativo que atiende con mayor energía las necesidades que se han generado y a las que el cambio no pudo hacerles frente.

¹⁵ Chanes Nieto, José, «Conceptualización y alcance de la reforma administrativa», en *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 350.

¹⁶ Caiden, Gerald, citado por A. F. Leemans (comp.), en *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 18.

¹⁷ Dror, Yehezkel, «Estrategias de la reforma administrativa», en *Ibid*, p. 140.

Por su parte Arne F. Leemans explica que él prefiere emplear el término más objetivo de *reorganización de la maquinaria gubernamental*, ya que éste define un cambio consciente, dirigido e inducido en la maquinaria del gobierno y, desde su punto de vista los *cambios de fondo* suponen la reorganización de amplios campos de elevada intensidad; por lo mismo, reforma administrativa y reorganización de la maquinaria gubernamental son sinónimos.¹⁸ Así, «La reforma administrativa es la reorganización de la maquinaria gubernamental en los niveles macro y meso o bien de las propiedades fundamentales de su sistema».¹⁹

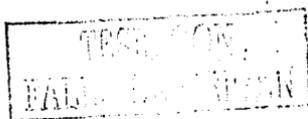
Oscar Oslak, otro estudioso de la materia, considera que la reforma administrativa ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático que consta de intentos deliberados para mejorar uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y de sus arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías y el comportamiento de su personal, por señalar solo algunos.²⁰

Una definición más se refiere a la reforma como un esfuerzo permanente y sistemático que pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa a las tareas que tiene encomendadas el sector público en todas sus áreas y niveles; sus propósitos son incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo a fin de aprovechar al máximo los recursos de que dispone el Estado para cumplir sus atribuciones; asimismo, la reforma administrativa responsabiliza con la mayor precisión a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas, reduce, agiliza y desconcentra los mecanismos operativos de esas entidades acelerando y simplificando los trámites, procura al personal las habilidades necesarias para cumplir sus labores, y fortalece la coordinación.

¹⁸ Leemans, obra citada, p. 20.

¹⁹ *Ibid.*, p. 21.

²⁰ Oslak, Oscar, «La reforma del Estado: el día después», Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (Feser), 1993, p. 36.



la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno para terminar con la insularidad y falta de coordinación.²¹

Al respecto Alejandro Carrillo Castro señala que «se concibe a la reforma administrativa como un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como los que son consustanciales a su propia existencia: bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas».²²

Para efectos de este trabajo consideraremos el *cambio administrativo* gradual o incremental como el medio (natural) preventivo con el que la administración pública atiende habitualmente las nuevas necesidades que enfrenta: en tanto a la *reforma administrativa* como el medio curativo al que se recurre para atender con mayor energía las necesidades que se generan: es decir, aquellas a las que el cambio gradual no pudo hacer frente y por lo mismo engloba todos los elementos considerados en cada una de las definiciones de los autores consultados.

Además, los cambios o reformas de la administración pública pueden optar por modalidades diferentes, como la innovativa o la adaptativa. Cuando se refiere a la primera se está considerando al proceso por el cual una sociedad descubre, inventa e incorpora nuevos patrones de conducta como parte de las prácticas establecidas; pero en el caso de que la innovación ideada en una sociedad sea transferida a otra, el proceso de que se está hablando pasa al campo de la adaptación, ya que los nuevos patrones de conducta tratan de ser insertados en otra sociedad, en un lugar extraño con prácticas establecidas diferentes a las de aquél en que fueron concebidas las innovaciones.²³

²¹ Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 49-50.

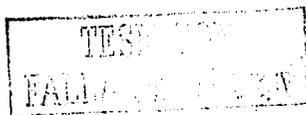
²² Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 40.

²³ Guerrero, Omar. *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pp. 109, 110.

Por si fuera poco, la modalidad adaptativa puede tornarse interna o externa. Si es adaptativa interna, aunque trate de adaptar elementos foráneos, no trata de estandarizar procesos y procedimientos como es el caso de las externas, sino que permite la participación de los sectores interesados, observa la realidad del país en cuestión y luego procede a los cambios; si la adaptativa es externa, por lo regular se genera a partir de puntos de vista unidimensionales por parte de grupos con escasos conocimientos sobre administración pública y alejados de la realidad nacional a la que pretenden modificar: la reforma adaptativa externa procede de la serie de recomendaciones que personas ajenas a la sociedad que se pretende modificar consideran son indispensables para mejorar el funcionamiento de la administración pública. En la primera modalidad encontramos las reformas de la ONU; en la segunda a las de la OCDE.

Como sea, en cualquiera de sus modalidades la reforma administrativa ha implicado cambios considerables tanto en la estructura como en el proceso de los órganos ejecutivos políticos y en su relación con la maquinaria administrativa; además, buena parte de las modificaciones hechas en las estructuras de poder de los órganos ejecutivos políticos definen e inducen cambios en la maquinaria administrativa, muchos de los cuales se inspiran en consideraciones meramente políticas.

Precisamente, la participación del nivel político en la maquinaria gubernamental, junto con las presiones del medio ambiente y la forma como se canalizan a la maquinaria, son los elementos principales que distinguen al cambio o la reforma de la administración pública, en comparación con el cambio que se da en otras organizaciones, como son las empresas mercantiles o comerciales, que son en las que sí pueden implementarse las reformas que hoy proponen como modelo universal los economistas de la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario-Internacional.



1.3. La reforma administrativa dentro del modelo burocrático

La reforma administrativa cobró importancia hace 50 años, aproximadamente, tanto en países desarrollados como subdesarrollados; con la diferencia de que los primeros buscaban mejorar la administración pública mientras que los otros apenas si trataban de establecerla sobre la base de un alto sentido racional.

El esquema de reforma administrativa burocrática de aquellos tiempos buscaba mejores estadios para la administración gubernamental y tenía claro que los objetivos del gobierno precisaban ser sensatos para lograrlo. En este aspecto la reforma administrativa era prescriptiva.²⁴

En esa etapa ya era visible que la reforma de la administración tiene que elaborarse de acuerdo con las necesidades a que busca responder, y que pueden ser muy diversas, sobre todo si se trata de países desarrollados y subdesarrollados.²⁵ Los países desarrollados ya tenían tras de sí una larga experiencia administrativa, mientras que los subdesarrollados apenas se encontraban en la construcción de sistemas burocráticos en sentido weberiano. Consiguientemente, los motivos a que obedecían las reformas eran diferentes.

En esta etapa de reformas las diferencias entre ambos grupos de países estaban bien contempladas, se apreciaba notoriamente el proceso desarrollado en uno u otro grupo, sobre todo porque los países desarrollados desempeñaban un papel pedagógico e incluso de asistencia, en recursos financieros, para los países en desarrollo.

²⁴ Hahn-Been, Lee, «Modelos burocráticos y reforma administrativa», en Leemans, A. F. (comp.), p. 127.

²⁵ «Las nociones de país desarrollado y subdesarrollado, por cuanto a la administración pública surgieron directamente de la imagen de la burocracia en el primero de ellos. [...] considerado en esta condición, el subdesarrollo administrativo obedece a deficiencias en la organización de la capacidad de los pueblos y de la cuantía de sus recursos naturales dedicados a la producción de riqueza, de modo que el énfasis se pone sobre la riqueza, no sobre el poder. [...] Sobre esta base, el desarrollo administrativo fue definido en términos de la aproximación de cada país a la burocratización de la sociedad, llamándose este fenómeno alternativamente: modernización». Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, p. 72.

En los países subdesarrollados de 1955 a 1975 la reforma administrativa consistió en racionalizar las tareas de asistencia técnica en administración pública que les brindaban los países desarrollados de occidente, quienes habían adquirido capacidades administrativas que se consideraban transferibles a países en subdesarrollo.²⁶ Esto a raíz de que en 1949 había comenzado el programa de asistencia técnica para mejorar el sistema burocrático de las naciones en vías de desarrollo, Programa Expansivo de Asistencia Técnica (ETAP), como resultado de la influencia que había tenido el *cuarto punto* del presidente Truman y de la inquietud de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Mediante el ETAP Estados Unidos colaboraría con ayuda económica y técnicos; participaba además la Fundación Ford y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

Simultáneamente, en los países desarrollados se consideraba que desde el final de la II Guerra Mundial hasta el comienzo de la década de los setenta, cuando empieza la crisis económica, se habían realizado reformas con mayor o menor éxito, mismas que hasta entonces se generaban a partir de la experiencia administrativa acumulada, de sus organismos gubernamentales (funcionarios), de sus escuelas e institutos de administración pública (profesores e investigadores) y de su historia nacional inmediata.

En ese marco las estrategias para la reforma administrativa (de ambos grupos de países) debían abordar desde los objetivos generales, los límites, las preferencias en relación con el tiempo, la aceptación del riesgo, explicar si optan por la reforma incremental o por la innovadora, seleccionar reformas equilibradas en lugar de las de mayor impacto, manifestar que se tiene perspectiva del futuro, presentar los conceptos teóricos en los que se apoyan, junto con los recursos disponibles y la gama de instrumentos viables para llevar a cabo la reforma. Algo que se observó claramente es que uno de los elementos determinantes para obtener éxito en la reforma administrativa es contar con personal de alta especialización y experiencia.²⁷

²⁶ Groves, Roderick T. «Reforma administrativa y desarrollo político», en Leemans, A. F. (comp.), p. 111.

²⁷ Dror, obra citada, pp. 139 y 141.



Las reformas de aquella época también se hicieron buscando el objetivo de *eficiencia administrativa*, habitualmente entendida como una manera de ahorrar recursos mediante la simplificación de formas, cambios procesales, reducción de la duplicación y acereamientos semejantes en organización y métodos; por lo mismo, los gobiernos de ese entonces buscaban reducir la corrupción y el favoritismo e introducir el concepto de mérito en el servicio civil y el sistema de planificación, programación y presupuestación con el fin de establecer un proceso automático e integrado de datos y bancos de información, además de aumentar el uso del conocimiento científico.

En lo que respecta a los objetivos vinculados con el papel social del sistema administrativo y su interrelación con otros componentes del sistema de estructuración de *policies* y de la sociedad destacan: el ajuste del sistema administrativo a objetos sociales avanzados (una modernización acelerada) y el cambio en la división de trabajo entre el sistema administrativo y el político; esto es, reducir el poder de los funcionarios públicos ya sea sujetándolos a proceso político o incrementando la autonomía profesional del sistema administrativo, lo que robustecería su influencia en la elaboración de *policies*.

Otro objetivo vinculado con el papel social fue el cambio de relaciones entre el sistema administrativo y la población en general o de segmentos específicos, que puede visualizarse en la democratización en el sentido de participación de todos los segmentos de la población.²⁸

Presiones, impulsos e incentivos para la reforma

Las causales e impulsos principales que guiaron e influyeron en la reforma administrativa hasta finales de 1970 fueron:

1. Las críticas negativas hacia la función de la burocracia y el sector público individual, aunado a la búsqueda de mayor racionalidad.

²⁸ *Ibid.*, p. 143.

2. Considerar a los servidores públicos como seres conservadores, autocráticos y desinteresados en sus relaciones con los gobernados, además de pensar que la maquinaria gubernamental y la burocracia eran incapaces de responder a las necesidades reales del pueblo y de la sociedad: idea ya desde entonces considerada como el origen de la separación entre burocracia y ciudadanía.
3. El surgimiento de nuevas demandas políticas. Los países subdesarrollados experimentaron un rápido incremento en la demanda de actividades y servicios gubernamentales; los gobiernos de los entonces países socialistas o de régimen comunista, habían asumido la responsabilidad de la mayoría o de todas las actividades sociales; mientras que en los países industrializados (desarrollados) las demandas políticas también se habían incrementado, con inclinación hacia la calidad de los servicios y hacia la calidad de vida.
4. La institucionalización de los grupos políticos. Aunque esta institucionalización ya se había logrado en países desarrollados, en los subdesarrollados apenas era un proceso relativamente nuevo. Este proceso es considerado por algunos estudiosos como condición importante para el desarrollo político y administrativo público.
5. El aumento en el número, la variedad y la dimensión de las instituciones y organizaciones; incremento que había derivado en que otros organismos se convirtieran en componentes importantes de las estructuras externas, de los procesos de la maquinaria gubernamental y de sus partes.
6. Necesidad de profesionalizar, especializar, diferenciar e integrar al personal. Mientras la profesionalización y diferenciación ya estaban avanzadas en los países industrializados, en el mundo en desarrollo el fenómeno apenas si era relativamente nuevo pero cobraba rápidamente fuerza; por lo mismo era necesario adquirir nuevas actitudes y estructuras que, junto con la institucionalización, les permitiera superar la



fase de sociedad transicional denominada por Riggs como prismática.²⁹ Dicho de otra manera, los países del tercer mundo al encontrarse en el modelo *sala*, buscan pasar al modelo *oficina*, lo que significa que no han logrado alcanzar un sistema burocrático medianamente cabal.

7. La emergencia de situaciones políticas nuevas en los países subdesarrollados derivó en que muchos de ellos obtuvieran su independencia y sufrieran revoluciones que cambiaron sus conceptos políticos junto con otras áreas del sistema social, lo que los obligó a hacer una revisión exhaustiva de las estructuras prevalecientes y los procesos que llevaba a cabo la máquina gubernamental.
8. Los progresos sociales. Tanto los países en desarrollo como los desarrollados externaban su preocupación por los progresos sociales que en ese momento se preveían en el campo tecnológico y en el de la comunicación; además de que era evidente que las organizaciones económicas y sociales requerían una ampliación en sus espacios. Para ello, las funciones gubernamentales que se realizaban a nivel local empezaron a organizarse a escala regional o nacional, para lo que se necesitaba una revisión de las estructuras existentes, de las atribuciones y de los procesos de toma de decisiones a nivel subnacional.
9. Los nuevos valores y actitudes generaron una demanda universal de mayor democratización y nuevas oportunidades para la participación popular; esto sin olvidar que también ya se advertían cambios en la confrontación política de los distintos grupos sociales y de éstos con las instituciones y el gobierno. En esos momentos el conflicto sustituía en algunos casos al modelo de consenso, por lo que se utilizaba conscientemente para obtener cambios rápidos y fundamentales y no sólo cambios incrementales.³⁰

²⁹ El modelo prismático refiere una fase de incorporación de los países subdesarrollados al mundo civilizado mediante la adopción de las experiencias administrativas occidentales. Véase Riggs, Fred, *Ecology of public administration*, London, Asia Publishing House, 1967, p. 100.

³⁰ Leemans, obra citada, pp. 14-17.

Vale la pena hacer énfasis en que los argumentos antes mencionados sobre la inadecuación de la maquinaria gubernamental a las necesidades internas y externas, a las demandas y a las oportunidades no eran una característica exclusiva de la administración pública, ya que en ese contexto también se destacaba que aun las organizaciones empresariales, cuya existencia se apoya más en su adaptabilidad, en ese momento se enfrentaban con el mismo problema.³¹

De igual forma es conveniente resaltar que durante esta etapa las reformas se llevaban a cabo con propuestas más elaboradas y sustanciales, partiendo de la evaluación del *status quo* y con apoyo de la investigación sociológica y las comparaciones internacionales: en lo futuro se guiarán a partir del pensamiento de corte microeconómico, haciendo a un lado la investigación empírica.³²

1.4. La reforma en países desarrollados

En la mayoría de los países desarrollados la historia del cambio administrativo se distinguió más por la adaptación gradual de los esquemas ya existentes a las demandas que se planteaban y a las fuerzas políticas sociales y económicas prevalecientes, que por experimentos radicales de ingeniería organizacional.³³

Gran Bretaña

Nevil Johnson ha explicado que hasta mediados de los años de 1970 diseñar y rediseñar las instituciones administrativas no era muy diferente que en el pasado; prueba de ello es Gran Bretaña, donde podemos encontrar una conciencia clara para crear e instaurar nuevos

³¹ *Ibid.*, p. 17.

³² Derlien, Hans-Ulrich. «Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista». *Gestión y análisis de políticas*, núm. 7-8, Madrid, 1996-1997, p. 22.

³³ Los países desarrollados que elegimos como muestra son aquellos que por su cultivo y tradición en la ciencia de la administración pública (o también por su carencia) han o no adoptado reformas basadas en esquemas de gerencia privada. Las características de estos países ayudarán a entender en un apartado posterior cómo se insertan o como no pueden adaptarse las reformas neogerenciales en ellos.



esquemas organizacionales con propósitos específicos y los ámbitos particulares de poder político en los que pudieran apoyarse muy bien determinados.

En este caso los elementos que definieron la reforma administrativa fueron el individualismo social y económico del siglo XIX, que había fomentado una desconfianza hacia los cuadros de la administración pública bajo la consigna de que limitaba los derechos de la iniciativa privada; esto unido a la creencia popular de que la administración constituía una actividad esencialmente subordinada e instrumental cuyos representantes aceptarían de buena manera ser simples ejecutores de mandatos políticos.

Este modo de considerar a la administración, señala Johnson, prevaleció en ciertos ámbitos a pesar de la importancia que los servicios administrativos tenían en el gobierno británico moderno: mayor incluso al que consideraba la administración tradicional.³⁴

Como consecuencia del informe del *Comité Fulton*,³⁵ en 1968, comenzó a reestructurarse el servicio civil para eliminar la división original (numerosas clases separadas) y robustecer la administración de personal. La reubicación de funciones se encaminó a superar las especialidades aisladas y facilitar una estructuración de *policies* más unificadas o más estrechamente coordinadas; en lo que se refiere a procedimientos, se buscó establecer un concepto más gerencial, con todo y que ya desde entonces en la práctica se reflejaba que sus propuestas ocurrían con menor intensidad a lo que con tanta frecuencia hacían alusión los administradores.³⁶

De hecho, desde el siglo XIX ya era costumbre encontrar en Gran Bretaña analogías entre las actividades del sector privado de la industria y las de la administración pública, tratando de encontrar técnicas comunes a ambos, por lo que era frecuente sugerir que el personal del servicio público ajustara su comportamiento al de los gerentes de otros sectores de la actividad económica y social. No obstante, también ya desde entonces se afirmaba que el

³⁴ Johnson, Nevil, «Las recientes reformas administrativas en Gran Bretaña», en Leemans, A. F. (comp.), p. 292.

³⁵ Informe sobre el servicio civil.

³⁶ Johnson, obra citada, pp. 293-294.

acercamiento gerencial había tenido gran fuerza, pero eso no equivalía a decir que había triunfado; en realidad, desde entonces quedó comprobado que existen muchos obstáculos de naturaleza política para permitir que se aplique rigurosamente el concepto privado en la administración británica. Y nosotros agregaríamos que en ella o en cualquier otra.³⁷

Fuera de las áreas de la administración central y local es donde se expandieron y diversificaron las instituciones; por ejemplo, el entonces sector tradicional de las empresas públicas industriales se amplió agregándose la Compañía de Acero Británico y la de Correos.³⁸

Durante ese período los conceptos que marcaron el proceso de cambio administrativo fueron la eficiencia, la racionalidad y la igualdad; los dos primeros se invocaban con frecuencia en el análisis administrativo, en tanto el tercero era considerado un concepto político y social. Con relación a la eficiencia, el crecimiento de los servicios públicos se observó en dimensiones cualitativas y cuantitativas; para los británicos de aquellos tiempos quedaba claro que el Estado contemporáneo hacía, con su tesis de servicio público, mucho más que reglamentar ya que participaba intensamente en aspectos de instrumentación social y económica.

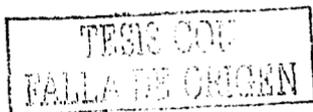
Es conveniente resaltar también que para entonces ya se advertía un crecimiento lento de recursos disponibles en la economía, pero, a pesar de que desde los años cincuenta había disposición para permitir el aumento en el gasto público, por el compromiso con las teorías keynesianas de administración de la demanda y de apoyo para las *policies* impositivas con una variable redistributiva, esos factores no podían compensar las limitaciones impuestas por el crecimiento lento de los recursos reales.³⁹

Como resultado, el gobierno británico se enfrentó con el dilema común a muchas sociedades occidentales: las expectativas que afectaban la escala de servicios públicos diezmaron la capacidad de la economía para proveerlos de los recursos suficientes con los

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 296.

³⁹ *Ibid.*, p. 298.



que pudieran cumplir su objetivo; para colmo cada día extendían más sus servicios públicos y las limitaciones para aumentar los recursos se volvían cada vez más intensas. El impacto decisivo para la reforma fue la eficiencia: en ella se hizo énfasis para diseñar las nuevas estructuras y los métodos para asignar y controlar los recursos.

Esta fase de la reforma administrativa se originó con el *Informe Plowden*, relativo al control del gasto público. sus objetivos esenciales eran asignar recursos y regular integralmente el empleo público como puntos neurálgicos de la administración moderna. Para controlar el gasto público era necesario analizar primero los compromisos específicos en su relación entre sí y en el volumen total de su gasto, a fin de evaluar sus repercusiones en términos de demandas de la economía.

Pero el *Informe Plowden* también introdujo la idea de las cadencias administrativas espaciadas en la administración de los servicios públicos: además de que la tendencia de los cambios tuvo características de instrumentación gradual y evolucionada: tono que algunos de sus protagonistas deseaban conservar.⁴⁰

Pese a sus adelantos, se buscó introducir algunos métodos de trabajo y de organización que se consideraban característicos de la empresa privada contemporánea; la tendencia era buscar mayor eficiencia y encontrar una definición racional de sus tareas, las cuales estaban influidas por el desarrollo de la ciencia gerencial en el sector privado. Es de resaltar que ya desde ese momento se hacía presente la popularidad de los asesores administrativos como una manifestación más de la misma tendencia.

Igualmente en esos días había relativamente poca oposición a la idea de que buena parte de las actividades administrativas eran análogas a las de la industria y a las de la empresa, por lo que podían aplicarse métodos semejantes para su gestión. El deseo generalizado de elevar el producto, mejorar la productividad y estimular tasas de crecimiento más altas se

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 301 y 315.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

había convertido también en parte del sector público de la administración;⁴¹ sin embargo, a pesar de que se rechazaba una intervención excesiva del Estado en la economía, curiosamente había una indisposición para aceptar las consecuencias de operar en una economía de mercado.⁴²

Concretamente, la importancia de este antecedente tuvo dos consecuencias trascendentales para el cambio administrativo: implicó una ausencia de realidad en muchas de las afirmaciones relativas al manejo del gobierno como empresa, costeando sus opciones, ponderando regularmente sus *policies* a fin de cancelar aquellas que se manifestaran como innecesarias y proporcionándoles a los *gerentes* mayor libertad al tiempo que se les convertía en objeto de formas más rigurosas de contabilidad (cualquier parecido con los elementos que posteriormente asume la reforma, es mera casualidad)

Todo ello, explicó Johnson, expresaba la imagen de una sociedad tecnocrática estricta, completamente en desacuerdo con la realidad social. Como desde entonces se hizo sentir en el sistema administrativo británico, éste no había podido liberarse de los límites que su medio ambiente le impone, por lo que si debía experimentar con un acercamiento más gerencial en sus actividades, en la práctica y como resultado, tendría que quedar subordinado a las percepciones del público sobre los valores sociales.

La segunda secuela que tuvo ese cambio administrativo fue la poca disposición de la sociedad para aceptar las consecuencias de una solución de economía de mercado, que aunque calificada, se reflejaría dentro de la administración.⁴³

Es importante mencionar que en esa época también se sostenía la tesis de que el ritmo y la calidad de la reforma administrativa deberían estar determinados por los principios del sistema político junto con las actitudes y los valores que comparte la sociedad. Es evidente

⁴¹ La experiencia negativa de los gobiernos para formular y ejecutar la política económica no ha constituido impedimento para la aceptación del *papel gerencial* que le asignan a los servicios públicos.

⁴² Johnson, obra citada, pp. 315-316.

⁴³ *Ibid.*, p. 316.

que la ruta de la reforma era tortuosa, por lo que quienes se identificaban con ella deberían proceder dentro de los límites impuestos por el orden político de la sociedad y los valores sociales que la sostienen.⁴⁴

Será curioso observar en unos años cómo se vuelven a *descubrir* los mismos elementos y sin voltear a ver ni la historia ni el conocimiento acumulado en la administración británica, como se instituyen sin reflexiones y, sobre todo, cómo estarán convencidos de que verdaderamente esos *descubrimientos* funcionarán. De hecho es asombroso que a pesar del gran número de estudios como el aquí revisado, donde se da a conocer la falsedad de reformas inspiradas en la gerencia privada o en la economía de mercado, unos años más tarde ¡se hayan aplicado! Y es que no sólo en países en desarrollo se descubre y redescubre el hilo negro.

Alemania

Como lo explica Hans-Ulrich Derlien, hasta 1990 en la administración pública alemana los cambios y ajustes se desarrollaron mediante reformas desarticuladas e incrementales en cuanto a su proceso, y graduales en su resultado; debido a la estructura federal del país y a la competición de partidos.⁴⁵

Para tener más clara esta situación es conveniente remontarnos a los años de 1950, cuando la República Federal Alemana (RFA) decidió adoptar un sistema económico liberal, rechazando a la economía controlada por el Estado que recomendaba el partido socialista. Esta decisión culminó con el milagro económico de esa década, cuyos fundamentos se extendieron mucho más allá del sistema económico subyacente robusteciendo el enfoque liberal y el escepticismo hacia toda forma de planificación económica o política; no obstante, a principios de la década siguiente reconsideró su postura y aceptó la planificación económica y financiera.⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*, p. 317.

⁴⁵ Derlien, obra citada, p. 14.

⁴⁶ Scheuner, Ulrich, «Planificación y reforma de la estructura gubernamental en la República Federal de Alemania», en Leemans, A. F. (comp.), p. 318.

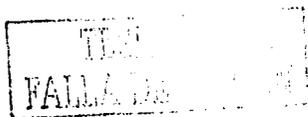
En 1964 la RFA estableció una comisión para estudiar la mejor forma de que se coordinaran financieramente la Federación y los *Länder*.⁴⁷ el informe de resultados constituyó una de las principales razones para adoptar un sistema de planificación económica y financiera dentro de la esfera gubernamental. Y es que durante 1965 y 1966 había habido una ligera recesión económica que manifestaba la falta de coherencia que había entre la política fiscal del gobierno y la evolución de la situación económica general. Producto de esa pequeña crisis fue la caída del canciller Erhard en 1966, defensor importante de las ideas liberales, a quien se le sustituyó por un gabinete de la Gran Coalición integrado por los dos partidos mayoritarios, bajo el mando del canciller Kiesinger; desde entonces el concepto básico de la planificación económica y estructural se modificó sustancialmente hasta aceptarla como un elemento necesario de los procedimientos gubernamentales.⁴⁸

Dentro de estos procedimientos el primer paso se orientaba a mejorar la coordinación entre las *políticas* fiscales de la federación y las de los *Länder*; como paso siguiente se introdujo un sistema de programación financiera a mediano plazo dentro de la federación, y más tarde (en 1969) se hizo lo mismo en los *Länder*. Finalmente la reforma incluyó la evolución de nuevos métodos con los que se pudieran influir y controlar los ciclos económicos por medio de instrumentos gubernamentales. En pocas palabras, la reforma financiera 1967-1969 fue el punto de arranque sobre el que se fundó la evolución de la planificación.

La apertura de nuevas opciones se basó en la reorientación simultánea tanto de la investigación científica como de la opinión pública. En este ámbito modificado la RFA hizo énfasis en los métodos de planificación gubernamental de las unidades individuales y de la administración central. En diciembre de 1968, por resolución del comité del gabinete, se estableció un grupo de estudio para examinar la estructura gubernamental y su administración federal (dentro de la competencia del ministerio federal del interior),

⁴⁷ Significa país. El régimen político alemán tiene tres ámbitos: el nivel federal, el de los Land y el nivel local. Cada nivel administrativo es jurídicamente autónomo. OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, París, 1993, p. 11. Como puede observarse, el *Länder* ocupa el lugar intermedio en el régimen político.

⁴⁸ Scheuner, Ulrich, obra citada, pp. 318-319.



además de encargarse de la reforma estructural del sistema departamental del gabinete cuyo trabajo estuvo a cargo de expertos académicos. Gracias a ese grupo se introdujeron métodos de planificación y se legisló para transitar de una política económica liberal, orientada a reducir el área de la tutela gubernamental, a una economía nacional equilibrada (enmiendas constitucionales 1967 y 1969).⁴⁹

Los métodos de planificación en la esfera política evolucionaron con dificultad, a partir de sus primeros pasos durante la Gran Coalición de 1968-1969, cuando los miembros socialistas del gabinete promovieron el concepto de reorganización de la estructura del gobierno federal bajo la presidencia del canciller Kiesinger, quien instituyó un comité del gabinete para reformarla junto con su administración federal. De 1969 a 1972 se estableció un sistema integrado de planificación política central a fin de facilitar al gobierno disponer de una primera fase de programa político coordinado durante su ejercicio gubernamental.⁵⁰

El desarrollo de la planificación política central en la RFA tuvo sus logros, por lo que promovió el establecimiento de instituciones fundamentales en los niveles departamental y general. Pero, tras años de cierta euforia por la planificación, poco a poco empezó a adoptarse una actitud más sobria, al grado de que los efectos de la planificación trascendieron la esfera de la administración por comprender que los grupos sociales también influían en la legislación futura.⁵¹

En síntesis, de 1965 a 1975 y después de la unificación de las dos Alemanias se experimentaron dos cambios fundamentales en la reforma administrativa: con todo y que Alemania siempre ha mantenido un proceso continuo en este aspecto. En un segundo momento, de 1975 a 1990 las reformas se caracterizaron por el incrementalismo, limitado a un solo nivel de gobierno en la federación y en ocasiones meramente a los Länder y confinado a un solo aspecto funcional del gobierno (ej., planificación) o preocupado por una sola área de *policies* específicas (ej., organización universitaria). Es de resaltar también que con estas reformas se trató de reforzar la racionalidad formal de las estructuras y los

⁴⁹ *Ibid.*, p. 322.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 326.

⁵¹ *Ibid.*, p. 330.

procesos de la administración de la Alemania del Este, que después de la unificación fue revolucionada más que transformada para encajar con el modelo de Alemania Occidental.⁵²

Hasta 1990 el gerencialismo no era visible, los funcionarios no eran vapuleados por los políticos o por el público y el estatuto del funcionario permanecía incólume después de 30 años de adaptación constante: hasta entonces, el concepto de sistema político legal racional con equipo burocrático era, y es todavía, el dominante. Este esquema se mantuvo y marchó excelentemente mientras las reformas eran hechas por la comunidad tradicional, integrada por comisiones mixtas de funcionarios y académicos universitarios; ni los institutos privados de investigación ni los expertos en gestión tenían algo que ver en ese trabajo.⁵³

Esas comisiones mixtas estaban conformadas por consejeros y reformadores del Ministerio del Interior, miembros de la Escuela Graduada de Ciencias Administrativas en Speyer, algunos profesores de universidades y de la Academia de Funcionarios Federales, además de que tenía un alto grado de continuidad personal cada una de las comisiones.⁵⁴ Fue en esta red donde tuvo lugar el aprendizaje normal para las reformas administrativas; consiguientemente no es extraño que en los años de 1960 y comienzos de los de 1970 se presentara una resistencia contra las ideas en boga para reformar al sector público, incluso los modelos como el PPBS⁵⁵ no fueron adoptados en esa época, como tampoco los conceptos de *management* encontraron aceptación inmediata. Es de subrayar que con todo y que la presencia de los políticos tenía gran importancia para efectuar las reformas, no vinculaban las mejoras con un reconocimiento para ellos mismos.⁵⁶

La red tradicional antes enunciada empieza a cambiar a partir de que en 1978, cuando el canceller Schmidt privatiza el suministro del agua y establece *polícies* desburocratizadoras; además de que empieza a haber dificultades a presentarse dificultades por déficit público y

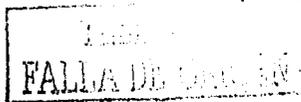
⁵² Derlien, obra citada, p. 14.

⁵³ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Planning, Programming, Budgeting, System*. Sistema de programación-plancamiento-presupuesto.

⁵⁶ Derlien, obra citada, p. 17.



deuda externa; lo que lleva a buscar una disminución en el número y funcionamiento de la estructura administrativa.⁵⁷

Estados Unidos de América

A principios del siglo XX la reforma en Estados Unidos de América se desarrolló partiendo de los valores de la eficiencia y la administración impersonal.⁵⁸

En la década de 1930 la atención gubernamental se centró en los problemas de organización, de personal, de procedimientos y de control; foco de estudio de la gerencia pública, elemento que ha caracterizado a la administración pública norteamericana desde sus comienzos y hasta 1970.⁵⁹ cuando surge una nueva concepción a partir de la *Perspectiva Minnowbrook* para una nueva administración pública. Esta perspectiva tendía a recomendar formas organizacionales burocráticas modificadas, como la descentralización, la evolución, la conclusión, los proyectos, los contratos, la evaluación, el desarrollo de la organización, la expansión de la responsabilidad, la confrontación y la participación del cliente: conceptos esencialmente antiburocráticos.⁶⁰

El sistema de programación-planeamiento-presupuesto, el análisis de política, la medición de la productividad, el presupuesto base cero y la reorganización fueron los instrumentos organizacionales propuestos para favorecer el cambio hacia la equidad social. Para los estadounidenses, la reorganización era un recurso básico para reordenar las capacidades organizacionales y satisfacer mejor las necesidades públicas.⁶¹

Con la idea de establecer la diferencia de este nuevo movimiento con la administración pública clásica, la nueva perspectiva proponía cambiar el énfasis de las políticas, pues

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998 (1988), pp. 40-41.

⁵⁹ Guerrero, Omar. *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, pp. 213-214.

⁶⁰ Frederickson, H. George. *Nueva administración pública*, México, Noema Editores, 1983, pp. 17 y 23.

⁶¹ *Ibid.*

pasaba de fundar y mantener instituciones a abordar las anomalías sociales. Por su parte, los partidarios de la nueva administración pública también resaltaban la importancia de la participación ciudadana para la hechura de *policies*, donde se incluye el control del vecindario, la descentralización y la democratización de los ambientes de trabajo.

Es en esta época cuando surge también la denominada crisis de identidad de la administración pública: motivo por el cual empiezan a desarrollarse los enfoques de *public choice*, es decir el estudio desde la perspectiva economista para cambiar o reformar a la administración pública.

Nueva Zelanda

De acuerdo al Estatuto de Westminster de 1931, Nueva Zelanda es una monarquía parlamentaria basada en el modelo británico con autonomía del Reino Unido a partir del 26 de septiembre de 1907. De 1912 a 1925 el Partido de la Reforma frenó el socialismo gracias al apoyo de los propietarios de las tierras, mientras el movimiento laborista estaba en plena consolidación. Surgido de las elecciones de 1935 y reelegido en 1938, el gobierno laborista adoptó una política expansiva del gasto público e introdujo la legislación sobre seguridad social (asistencia médica gratuita, mejora de las pensiones, seguridad social e instrucción pública).⁶² Desde entonces y hasta 1960 los gobiernos laboristas de Nueva Zelanda promovieron el control estatal de la economía y la expansión del Estado de bienestar.⁶³

Pese a que Nueva Zelanda apoyó al Reino Unido durante la II Guerra Mundial, tras de la derrota británica en Singapur, Estados Unidos evitó la invasión japonesa de ésta y Australia. Finalizada la contienda, el gobierno laborista adoptó una política de estabilización económica pero el descontento popular frente al mantenimiento de los

⁶² *Ibid.* p. 27.

⁶³ Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infooidnz1.htm>.

⁶⁴ Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infooidnz5.htm>.

controles sobre precios y salarios, junto con el incremento del coste de la vida condujeron a un periodo de agitación obrera y huelgas que culminó con el triunfo del conservador Partido Nacional en las elecciones de 1949.

Luego de la II Guerra Mundial, mediante el Pacto ANZUS en 1951, los Estados Unidos sustituyeron al Reino Unido como garante de la seguridad de Nueva Zelanda en una alianza defensiva entre ella, Australia, y Estados Unidos; además de que Nueva Zelanda había comenzado a desempeñar un papel relativamente independiente en los asuntos mundiales: del que ya había ofrecido alguna muestra en 1930, cuando el idealismo internacionalista del gobierno laborista neozelandés chocó en la Sociedad de Naciones con la política británica.

En esa misma época el país contaba con una extensa organización estatal de servicios públicos a la que se le consideraba como eficiente y honrada; no obstante, privaba una cierta preocupación por la actividad cada vez más amplia del gobierno en actividades secundarias, junto con el control centralizador sobre autoridades locales y la vigilancia de la economía. No podemos dejar de mencionar que la seguridad social de entonces se caracterizaba por sus bondades: los neozelandeses eran sumamente longevos y mantenían un muy bajo índice de mortalidad infantil, además vivían bajo la idea de un país de libre empresa aunque esperaban mucho del Estado como el garante de la seguridad, el orden y el bienestar.⁶⁵

Ya antes hemos comentado que durante este periodo Nueva Zelanda, al igual que otros países nuevos tuvieron que contentarse con las soluciones las empíricas que la necesidad diaria les obligaba a tomar en materia de servicios públicos.⁶⁶

⁶⁵ Frick Davie, Carlos, *El ejemplo de Nueva Zelandia*, Uruguay, Ed. Juan A. Peri, sin año, pp. 216 y 231.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 217.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De las primeras medidas adoptadas destaca El Defensor del Pueblo, creado en 1962 para investigar las quejas de los particulares por las decisiones administrativas de los gobiernos centrales, regionales o locales.

Aunque las décadas de 1970 y 1980 fueron particularmente difíciles para la economía neozelandesa, ya que a principios de los años de 1970 la combinación de la crisis del petróleo y los efectos del ingreso del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea (CEE) produjeron una fuerte recesión económica con alto grado de inflación y desempleo, el gobierno optó por emprender amplios programas de desarrollo industrial de dudoso éxito con la idea de enfrentar los problemas mediante el intervencionismo económico; no obstante todo lo que ocasionó fue elevar el déficit presupuestario, financiado mediante el endeudamiento externo, y el descontento popular que en 1984 condujo a la elección de un Ejecutivo laborista liderado por David Lange.

Con base en lo anterior, se puede recapitular lo siguiente: como ha podido observarse, las reformas clásicas de la administración se encaminaron a diseñar y rediseñar las instituciones a partir de un esquema incremental, innovador o adaptativo; pero siempre desde el interior. En los casos de Alemania y Francia el proceso fue innovador y buscaron actuar sobre aspectos institucionales (normas jurídicas, procedimientos reglados, estructuras orgánicas, régimen de los funcionarios y requisitos formales, entre otros); sus instrumentos se centraron en las reorganizaciones, en la mecanización de procesos, en la racionalización de los métodos de trabajo y en la modificación de las normas aplicables.

En los países con gran cultura administrativa como Alemania predominó el incrementalismo; es decir, las mejoras se construían basándose en los patrones inmediatos de actuación gubernamental y en la elaboración de las reformas a cargo de funcionarios, académicos e investigadores especializados en administración pública.

⁶⁷ Beltrán Villalva, Miguel, «De la reforma de la administración al control de la calidad de los servicios públicos», en *Gestión y análisis de políticas*, núm. 5-o, enero/agosto, Madrid, 1996, p. 8.

En contraste con Alemania y Francia, en Reino Unido, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América la reforma se desarrolló partiendo de los valores de la eficiencia y la administración impersonal, con la intención de lograr una mayor eficiencia y encontrar una definición más racional a sus tareas, influidas por el desarrollo de la ciencia gerencial del sector privado.

Con todo, en ambos casos se ha considerado que estas reformas pudieron efectuarse gracias a que se llevaron a cabo cuando el cambio social era más lento, la sociedad estaba menos organizada y menos compleja, y la tecnología era más simple; eran los tiempos, se dice, en que los sistemas administrativos eran fáciles de comprender, sus deficiencias obvias y, lo que había de cambiar evidente. Situación muy distinta a como son las administraciones públicas actuales, diferentes cuantitativa y cualitativamente; además de que la acción pública es mucho más extensa y ambiciosa, se lleva a cabo en un mundo más complicado, caracterizado por la incertidumbre, la inestabilidad y la turbulencia.⁶⁸

Tales argumentos son los que plantean precisamente las posiciones neoliberales con el fin de dejar atrás el modelo de implementación *oficina* y sustituirlo por el de *mercado*:⁶⁹ para ello han encaminado sus esfuerzos, para desmontar o erosionar al Estado de bienestar y limitar las políticas socialdemócratas, abogando por la privatización de servicios y la desregulación a favor del mercado; para ello también han optado por denigrar a los políticos o a los funcionarios como si fuesen culpables de la nueva complejidad. Cierto que algunos han minimizado las tareas administrativas y, cuando les dan alguna importancia lo hacen de manera muy simplista y pagando un excesivo tributo a las más mostrencas ideologías acerca del mal funcionamiento de la maquinaria administrativa.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁹ «Fred Riggs se propuso diseñar un modelo general de las etapas del desarrollo administrativo [...] desde el ángulo de las relaciones entre la administración pública y las condiciones económicas y los valores culturales» las etapas de su modelo son: *cámara*, *sala*, *oficina* y *mercado*. Este último resulta del desajuste entre la metodología de implementación de la *oficina* y la *sala*, y se presenta cuando hay una marcada mercantilización de la sociedad y todos los aspectos de la administración pública están impregnados por una orientación de mercado. Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, pp. 106, 107, 110, 112, 114.

Como resultado de estas ideas, desde la década de 1980 se hace creer que el mundo clama por la descentralización, la desconcentración, la desburocratización y la desregulación: reformas neogerenciales que buscan romper con la manera clásica de entender la función del Estado, la de administración pública y la de la relación de ambos con la sociedad civil.

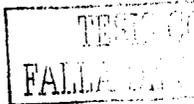
1.5. Las reformas de la administración pública en países subdesarrollados

Como lo hemos advertido, el desarrollo de la cultura en la administración pública universal alcanzó una etapa madura en el siglo XVIII,⁷⁰ al grado de compartir un lenguaje conceptual común; pero en los países que aun permanecían como colonias esa cultura administrativa solo se estableció artificialmente. Como consecuencia, una vez que éstos obtienen su independencia, quedan en una situación de desventaja y asimetría para su desenvolvimiento y posterior desarrollo ante los demás países. He aquí la causa, como lo señala Omar Guerrero,⁷¹ de que se hayan originado los programas de asistencia administrativa de la Organización de las Naciones Unidas para los países en desarrollo; que empezaron en 1948 y constituyen la primera etapa de las reformas en administración pública, es decir, lo que se conoce como modernización.

Para llevar a cabo este objetivo organizaron actividades que incluyeron programas de becas y expertos para asesorar a los gobiernos de los países subdesarrollados, en particular para solucionar los problemas administrativos, y más concretamente con referencia directa al desarrollo económico y social. Por lo mismo la ONU organizó reuniones de expertos en administración pública; la primera fue en 1967, cuando se examinó su propio programa de administración pública y se destacó a la administración eficaz como elemento decisivo para mejorar lo económico y lo social; además de incrementar el nivel de la dirección mediante la modernización administrativa. Lo que las Naciones Unidas pretendían era regularizar a

⁷⁰ Cuando hablamos de una cultura administrativa universal referimos al desarrollo continuado de un mismo paradigma administrativo, que en países desarrollados se estableció más o menos satisfactoriamente, y que en los países en desarrollo continuaba en proceso de establecimiento.

⁷¹ Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, pp. 16-54



los países subdesarrollados con relación a los ya desarrollados por medio de un proceso de descolonización.⁷²

Loable esfuerzo sin duda, pero la modernización administrativa depende también de otros factores como la modernización política que para consolidarse debe poseer «una estructura jurídica con potencial para transformar expresiones válidas de la voluntad estatal en acciones predecibles, que están en armonía con la constitución política; una amplia participación popular en el proceso político; la capacidad de mantener la integración nacional por medio de la disposición ordenada de fuerzas culturales, religiosas y similares; la aptitud para mezclar la destreza administrativa, la responsabilidad y el raciocinio con la voluntad popular, en una amalgama basada en la equidad y la justicia social».⁷³

No obstante, en los países subdesarrollados el desarrollo político no logró su madurez:⁷⁴ situación que la administración pública tuvo que enfrentar a la par de su propio desenvolvimiento. Esta es la razón por la que los programas de la ONU buscaban contribuir a la actualización administrativa de estos países: de tal manera que tuvieron que sustituir a cerca de las tres cuartas partes de los funcionarios anteriores por otros con escasa experiencia y quienes, a su vez, tuvieron que enfrentarse a pueblos que confiaban en que la independencia *per se* solucionaría los problemas de sus países.

En cuanto a la preparación de los funcionarios, las Naciones Unidas trataron de subsanarla con un programa de servicio público universal denominado OPEX, que consistía en brindar asistencia por medio de becas otorgadas a los funcionarios nativos e incorporando a otros

⁷² Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero y editor, dos tomos, 1988, tomo I, pp. 218-231.

⁷³ Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, p. 18.

⁷⁴ Es la capacidad para absorber variedades y tipos cambiantes de exigencias y de organización políticas. Incluye la habilidad para encarar problemas nuevos y variables, producidos por el sistema, o que deben ser absorbidos de fuentes exteriores. S.N. Eisenstadt, «Burocracia y desarrollo político», en Lapalombara, Joseph, *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós, 1963, p. 92. La idea básica del desarrollo político es el crecimiento político auto-sustentado como problema central y la capacidad del sistema político para absorberlo. Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992, p. 41.

expertos que estarían al servicio de los gobiernos nacionales y recibirían sueldos de sus áreas. Su experiencia se aprovechó en actividades del organismo público donde colaboraban, aunque fundamentalmente estaban obligados a fungir como mentores de sus colegas nacionales; a quienes remplazarían a la brevedad posible.⁷⁵

En la segunda reunión de la ONU (1971) se examinaron los avances e hicieron recomendaciones relativas a contraer compromisos políticos y administrativos. En particular se propuso reformar, mejorar y fortalecer a la administración pública, así como mantener tasas de crecimiento de 6.3% y reducir la natalidad al 2.5%, lo mismo que disminuir el desempleo y el subempleo.⁷⁶

La tercera reunión (1975) centró su atención en el temario financiero y en las actividades del programa de las Naciones Unidas en administración y hacienda públicas. En esta ocasión se recomendó la creación y el fortalecimiento de organismos clave para mejorar la administración nacional en todos sus órdenes, además de establecer reformas administrativas fundamentales para fomentar su racionalización e innovación.⁷⁷

Para la cuarta (1977) y quinta reunión (1980), la atención de la ONU se enfocó hacia la hacienda pública orientada al desarrollo, observando las tendencias que presentaba la administración pública; para ello se valoraron los procesos y recomendaron medidas para fortalecer la capacidad institucional y de manejo a fin de enfrentar los desafíos por venir.⁷⁸

En la sexta reunión (1982) se hizo énfasis en que los sistemas de administración y finanzas públicas deberían ser más eficientes y más eficaces en función de los costos; mientras que en la séptima (1984) respecto a examinar los retos y limitaciones de la administración y las finanzas públicas, además de que se recomendó crear nuevas modalidades de cooperación técnica a fin de aumentar la eficacia de las actividades de la ONU.⁷⁹

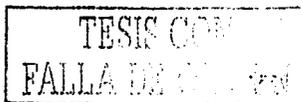
⁷⁵ Organización de Naciones Unidas, obra citada, pp. 236-238.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 395-400.

⁷⁷ Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero y editor, dos tomos, tomo II, 1988, pp. 15-17.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 385-391 y 429-430.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 475, 523.



En 1987 se efectuó la octava reunión y en ella se examinaron las medidas más importantes en administración y finanzas públicas para lograr el desarrollo; por lo mismo, las recomendaciones que se hicieron fueron ya no sólo en el plano nacional sino también en el internacional, como nuevas modalidades de cooperación técnica.⁸⁰ Para este momento, tal como lo expresa Omar Guerrero, los economistas neoliberales ya buscaban eliminar esta perspectiva de reforma administrativa, proponiendo no el fortalecimiento de los países subdesarrollados sino, al contrario, dismantelar su administración pública y transformarla en mera embajada al servicio del capital mundial. Es en estos momentos cuando entran en el escenario de la reforma administrativa organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).⁸¹

Como puede observarse, por su atraso estructural los países subdesarrollados no lograban aún solucionar sus problemas cuando ya tenían ante sí nuevos retos que enfrentar: es decir, con todo y que no habían podido todavía organizar su administración ni abandonar los residuos del colonialismo al que estuvieron sometidos, de pronto tuvieron que empezar a enfrentar los embates del neocolonialismo por medio de la regulación.

El trabajo de la ONU ha constituido el mayor esfuerzo para mejorar la administración pública de los países subdesarrollados, a la vez que fue el primer programa general que buscaba establecer condiciones relativamente equivalentes de desempeño administrativo en todos los países del orbe. No obstante, se respetó por sobre todo la diversidad social y económica de cada país, lo mismo que su cultura y sus instituciones políticas; por lo mismo no puede pensarse en un recetario administrativo de aplicación universal pues la administración pública es parte fundamental de una sociedad nacional determinada, con sus propias particularidades culturales, históricas, económicas, sociales y políticas.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 615-621.

⁸¹ Guerrero, Omar, «El management de la interdependencia global», en *Revista del IAPUG*, núm. 2, Guanajuato, 2000, p. 15.

Esta situación debe tenerse muy en cuenta para el desarrollo posterior o la construcción de nuevos modelos o estrategias que pretendan mejorar las administraciones públicas de otros países que cada vez se enfrentan más a escenarios de gran turbulencia, complejidad e incertidumbre y que, enmarcados por el contexto internacional, necesitan incrementar su capacidad.⁸²

Como producto de la experiencia obtenida con los programas de ayuda técnica proporcionada a los países en desarrollo, la ONU concluyó que no pueden dejarse de lado las diversas condiciones nacionales y regionales, por lo mismo consideró que no era posible generalizar en la adopción de un modelo en detrimento de otro; o en otras palabras, negarse a tomar modelos que siendo innovadores bajo ciertas condiciones particulares de un país o países determinados con la intención de implantarlos artificialmente en otros.

El problema de la asistencia técnica fue que estuvo encaminada a promover un desarrollo administrativo restringido, limitado al temario de la reorganización de las técnicas y de los métodos, a la descentralización de oficinas y a la creación de nuevas corporaciones administrativas; además de que careció de un estudio ecológico, o sea que contemplara todos los factores, todas las variables y todos los actores inmersos en el problema.

En general, tanto la asistencia de la ONU como la de los Estados Unidos en particular se alejó de la idea del Estado como guardián del derecho y asumió la noción de Estado-servicio, destacando los aspectos administrativos y de gestión sobre los reglamentos y normas jurídicas.

Esta es la razón por la que empezaron a surgir los estudios sobre modernización y desarrollo administrativo, producto del interés en la administración pública de los países subdesarrollados; como resultado se generaron nuevas ideas y técnicas que, al provenir de países occidentales desarrollados, no podían ser plenamente aplicables a otras realidades.

⁸² Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, pp. 16-54.

Con este modelo se intentó resolver los problemas administrativos, las condiciones económicas y los valores culturales en sociedades en transición.⁸³

Particularmente los problemas que agobiaban a los países subdesarrollados eran referentes al dinero, a las finanzas, al comercio y al creciente endeudamiento; como consecuencia tuvo que hacerse un cambio de visión sobre el papel del gobierno en la economía y de la administración como instrumento de su desarrollo.

Si bien los intentos de implantar modelos externos en la administración de los países subdesarrollados desplazó a los modelos locales, eso no quiere decir que los haya reemplazado, ya que el universo en el que trataron de implantarse posee gran cantidad de diversidades históricas, étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas; su único común denominador es el subdesarrollo administrativo. Esta es la razón por la que en muchos países actualmente se ha aceptado el fracaso del modelo *oficina* y se busca sustituirlo por el de *mercado*, con visos a establecer un paradigma de implementación global que, de igual manera y pese a la experiencia, también olvida fijar su mirada en las particularidades de cada país.⁸⁴

Lo positivo de la reforma administrativa radica en que, con todo y que los cambios de esta etapa eran adaptativos, fundamentalmente se desarrollaban desde el interior; razón por la cual no se alejaban tanto de las condiciones vigentes en los países, además de que al mismo tiempo que se asimilaba la asistencia técnica de la ONU, los países en desarrollo echaban a andar distintas iniciativas, planes y programas de trabajo. A los que podemos sintetizar como sigue:⁸⁵

⁸³ *Ibid.*, p. 66.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 75-76.

⁸⁵ Para ilustrar el fenómeno tomamos una muestra representativa o hacemos una breve descripción de las principales características de la reforma en los países subdesarrollados, ya que el objetivo principal de este trabajo no es describir puntualmente el proceso que ha vivido cada país. Para quien desee profundizar u obtener mayor información se sugiere consultar las obras relativas al tema cuya ficha bibliográfica puede encontrarse al final de estas páginas.

América Latina

América es por excelencia la representación de los contrastes: al norte alberga a dos grandes potencias, una de ellas el país más poderoso del mundo; al sur comprende a un vasto grupo de países en desarrollo, también llamados del tercer mundo. Son éstos los que han tratado de establecer administraciones públicas que los coloque en situación conveniente para su desarrollo posterior; no obstante, la conducción de esos procesos ha estado influida por la asistencia técnica de las Naciones Unidas y de los Estados Unidos de América por medio de la Fundación Ford, y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros. Más allá de la asistencia técnica, las acciones emprendidas por las naciones en desarrollo reflejan amplias coincidencias en los objetivos generales y en los elementos que se necesitan para lograrlas.

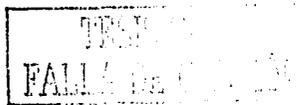
La reforma administrativa en los países subdesarrollados buscaba constituir una administración pública eficiente y dinámica, adecuada a las necesidades del Estado;⁸⁶ por lo mismo se visualizaba a la reforma como un proceso planificado cuya concepción y desarrollo obedecían a un plan de acción con un procedimiento racional.⁸⁷

Para los países latinoamericanos la administración debería convertirse en un instrumento idóneo para coneretar las *polícies* y planes del gobierno, a fin de que el sector público dejara de ser un obstáculo a la acción gubernamental y se convirtiera en un medio para agilizar el crecimiento de los países al mismo tiempo que se ampliara el bienestar económico y social de la población.

A alcanzar estos propósitos implicó poner en marcha acciones como la simplificación de procedimientos administrativos, la eliminación de funciones duplicadas o superpuestas, la incorporación de sistemas operativos modernos, la reorganización de las estructuras

⁸⁶ Dickson, Guillermo y Carbone, Roberto, «Argentina», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979, pp. 17-18.

⁸⁷ CLAD, *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979, pp. 88, 96, 100, 101, 107-112, 129, 204-226 y 227.



vigentes.⁸⁸ el establecimiento de la carrera administrativa (o por menos sentar sus bases), la racionalidad administrativa y la reducción del déficit fiscal,⁸⁹ además de determinar las funciones que debían quedar en jurisdicción del Estado sobre la base del principio de subsidiaridad (como es el caso de Argentina y Chile).⁹⁰

Igualmente se elaboraron reglamentos y manuales, se expidieron leyes orgánicas y se promulgaron las necesarias para asegurar la compatibilidad entre la legislación y la estructura de la administración.⁹¹ La reforma se llevó a cabo por organismos gubernamentales específicamente creados para ese propósito, por lo que proliferaron institutos y escuelas nacionales de administración pública, que contribuyeron al proceso capacitando a los funcionarios o haciendo investigaciones.⁹²

El caso de Brasil es particularmente interesante debido a que los brasileños consideraban que las reformas basadas en ilusiones tecnocráticas de reformadores ingenuos dejan de lado la cuestión política, asumiendo solamente una concepción mecanicista: desde su punto de vista la política representa un mecanismo de corrección necesario para asegurar que la racionalidad de la reforma no excederá la de un determinado contexto organizacional, incluso que puede ser un factor benéfico para forzar al reformador a que deje la atmósfera asfixiante de las actividades técnicas.⁹³

En general los países subdesarrollados buscaban que la administración pública promoviera el cambio y no sólo se adaptaran las estructuras y los procedimientos administrativos; también pretendían reorganizar las relaciones entre la administración pública y los usuarios de los servicios públicos, por lo que se propuso inspeccionar las medidas adoptadas por el sector público apoyándose en las denuncias ciudadanas referentes a las irregularidades, las

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 17-18, 117, 118, 172-183, 207, 218, 221, 241 y 242.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 18, 100, 101, 249 y 250.

⁹⁰ Chile, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, pp. 116 y 118. El principio de subsidiaridad quiere decir que funciones de los niveles superiores del gobierno se transfieren a los inferiores.

⁹¹ CLAD, obra citada, pp. 62, 66, 208-210, 266 y 267.

⁹² *Ibid.*, pp. 71, 88, 131, 132, 187, 189, 226 y 227.

⁹³ Carvalho, William. «Brasil», en *Ibid.*, p. 71.

inmoralidades o las incorrecciones cometidas por la administración pública. Asimismo propusieron fomentar la participación de la ciudadanía planteando problemas y sugiriendo soluciones por medio de asociaciones, juntas de vecinos o grupos organizados que hicieran recomendaciones para la reforma de los trámites.⁹⁴

En el caso concreto de Perú es interesante encontrar que el Estado tenía un *área de gestión empresarial* encaminada a normar y racionalizar precisamente su actividad empresarial; o sea conseguir la eficiencia evitando los controles y las trabas burocráticas. Pero al mismo tiempo los peruanos tenían claro que el enfoque economicista reduce el hecho administrativo al eficientismo de optimización de la relación insumo-producto, desconociendo que este proceso es en esencia la acción creadora y solidaria del trabajo socialmente considerado.⁹⁵

No menos relevante es la experiencia de Puerto Rico, en donde, para garantizar los servicios prometidos al pueblo, su gobierno implantó nada más y nada menos que la efectividad, la eficiencia y la economía: las futuras famosas «3E».⁹⁶

África y Asia

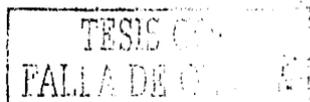
Como ya lo anticipamos, con ánimo meramente ilustrativo es por lo que queremos tratar los casos de África y Asia, así, de manera general.

Al igual que muchos de Asia, los países subdesarrollados africanos obtuvieron su independencia en los años de 1950 o 1960, de tal manera que durante este periodo de reforma sus administraciones estaban en proceso de maduración; si no es que en plena etapa de gestación. Debido a que las metrópolis habían inhibido deliberadamente el desarrollo de la administración pública en estas naciones, omitiendo la introducción de los principios básicos de la administración pública como son la unidad y la descentralización, sus funcionarios no eran más que simples ejecutores; es decir, habían frenado y limitado premeditadamente la modernización administrativa.

⁹⁴ CLAD, obra citada, pp. 71, 116-118, 151, 157, 241 y 242.

⁹⁵ Perú, en *Ibid.*, pp. 226 y 227.

⁹⁶ Montañés, Luis, «Puerto Rico», en *Ibid.*, pp. 241 y 242.



Con todo y que estas administraciones eran copia fiel de las de los países colonizadores, sus objetivos eran muy restringidos pues carecían de responsabilidad ante los grupos políticos y la opinión pública local, por lo que únicamente desempeñaban funciones de regulación.⁹⁷ Por lo mismo, los nativos ingresaban al servicio a partir de exámenes de competencia practicados por comisiones de servicio civil: una vez que se admitía a los aspirantes según sus logros, éstos sabían que ocuparían siempre un puesto inferior al que tuvieran los colonizadores debido a que no estaban considerados los ascensos para ellos.

De esta manera, uno de los principales problemas que tuvieron que enfrentar las colonias cuando logran su independencia fue el reemplazo de los funcionarios extranjeros, que ocupaban los puestos más elevados y por lo mismo se encargaban de la hechura de *policy*: cosa que desconocían por completo. Como es natural, los problemas se agravaron como resultado del cambio de vida colonial, pues de una administración encargada de cubrir únicamente los servicios básicos tuvieron que pasar de pronto a otra gobernada por un Estado responsable de la soberanía, del desarrollo y de la prosperidad social.⁹⁸

En resumen, fue así como se llevó a cabo la reforma de la administración pública en estos países, de 1950 hasta mediados de la década de 1970, aproximadamente. Es importante dejar claro que la mayor de las veces los resultados obtenidos no coincidían con los esfuerzos que los gobiernos hacían, para colmo, a pesar de los pocos logros, no se hicieron estudios sistemáticos para explicar las causas que determinaban esos resultados: por el contrario, lo que privó fueron las explicaciones simplistas que no servían para encauzar esfuerzos futuros.⁹⁹ Un factor que explica esto es la falta del servicio civil de carrera, pues al no haberse establecido, no ha permitido la continuidad en el seguimiento de los esfuerzos hechos en el pasado inmediato a fin de orientar reformas graduales e incrementales sólidas hacia el futuro.

⁹⁷ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa, librero y editor, 1999, pp. 21-22.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁹⁹ Aguiluz, Dennis, Flores, Gilberto y Vidal, Héctor, «Ideas para una estrategia de desarrollo administrativo en los países del istmo centroamericano», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, obra citada, p. 277.

Todavía más, a esto se sumó la proliferación de diagnósticos de bajo nivel de profundidad que encontraban las explicaciones de la inoperancia de la administración pública en los trámites engorrosos, la duplicación de funciones, la debilidad de sistemas como los de presupuesto o planificación y los excesos de personal, por nombrar sólo algunos, cuando en realidad todos esos problemas no eran sino sólo los síntomas marginales de la verdadera problemática del sector público.¹⁰⁰

La simple incorporación de elementos que se consideraron modernos llevó a que los esfuerzos de mejoramiento hicieran hincapié en el proceso administrativo, más que en los fines que se conseguirían mediante las actividades sustantivas del sector público. Es por esta razón por la que los programas de reforma administrativa se plantearon mejorar los sistemas de presupuesto, de contabilidad, de personal, de proceduría y demás, sin asociarlos a las acciones sustantivas o a los productos formales que el sector público genera.¹⁰¹ Los programas de reforma administrativa aparecían como fines en sí mismos, sin reflejar la intencionalidad real del gobierno para mejorar su propia capacidad de ejecución.¹⁰² Como consecuencia se concluyó que a futuro la reforma requeriría de un conocimiento adecuado de la realidad nacional, y para ello se elaborarían diagnósticos que permitieran medir la brecha entre la situación actual y el modelo de país que se aspiraba tener.

A finales de la década de 1970 nuevos actores entran en el escenario de la reforma administrativa y propician una variación radical en las administraciones de los países

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 278.

¹⁰¹ Un buen testimonio de esta decisión la encontramos en la siguiente cita: «[Ellos] están más preocupados del proceso de administración que del *contenido* de los programas. Consecuentemente los aspectos relacionados con cambio social, si las demandas están siendo exitosamente satisfechas o inducidas, están más allá de su campo. Una administración *mejorada* se supone que será una administración *exitosa*». Warren Hehman, «Rising Expectations and the Revolution in Development Administration», en *Public Administration Review*, vol. XXV, (diciembre de 1965): p. 317; citado por Aguiluz, Dennis, et al, «Ideas para una estrategia de desarrollo administrativo en los países del istmo centroamericano», en *Ibid.*, p. 280.

¹⁰² *Ibid.* .

subdesarrollados: con base en la economía neoliberal, los esfuerzos para reformar a estos países se encauzaron a reemplazar al modelo de implementación de *despacho*, vigente hasta el momento, por el de *mercado*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LA REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL
La nueva gerencia pública, sus variantes y
el modelo de gerencia global de la OCDE

2.1. La reforma gerencial

La reforma clásica (racional-legal) en la administración pública se ha empleado desde que el Estado es moderno, asumiendo las características históricas, políticas, económicas, sociales y culturales vigentes de cada nación. Como vimos en el capítulo anterior, en el caso de los países subdesarrollados el proceso fue adaptativo, pues desde sus inicios tuvo la influencia de organizaciones externas como la Fundación Ford y de manera muy particular la ONU; en tanto los países desarrollados se dedicaban a actualizar sus administraciones mediante un proceso innovativo con ajustes incrementales elaborados por instituciones, organizaciones e investigadores especializados en administración pública, los cuales, más que observar hacia el contexto internacional, presentaban a sus administraciones como modelos exitosos.

Esta situación perduró hasta que aparecieron los déficit fiscales en los años de 1970, causados, se dice, por mantener amplios sistemas de seguridad social, pero sobre todo por el cambio de modelo económico mundial que proclamaba la decadencia del modelo económico keynesiano y del Estado de bienestar por él constituido.

A partir de las décadas de 1980 y 1990 la idea de una crisis estructural del modelo de bienestar (o del Estado de bienestar keynesiano) se generalizó; por lo mismo se ha dicho que «[...] las teorías de la intervención del Estado se tornaron en caducas y desfasadas, y

sus doctrinarios fueron acusados como emisarios de un pasado ominoso, como representantes del barroco económico». ¹

El colapso se explicó a partir de factores económico-sociales que justificaron la crisis y generaron las presiones de cambio; razón por la cual el consenso social-reformista se vio desplazado por la hegemonía ideológica neoliberal. ² No obstante, lo que realmente determinó el alcance, la naturaleza y la orientación de fondo de las transformaciones posteriores fueron los componentes político-ideológicos.

En consecuencia, el paradigma económico se trasladó desde las teorías keynesianistas en las que el Estado regulaba la renta total disponible para la compra y venta de bienes y servicios en toda la economía; es decir, del proyecto que había venido guiando la economía mundial, hasta el esquema de las teorías neoclásicas donde el mercado es el rector del funcionamiento de la economía -ya no el Estado- y el papel principal lo asume el cliente. ³

En este escenario las ideas neoliberales que se apoyan en las teorías económicas neoclásicas, que proclaman al mercado como el rector del funcionamiento del Estado, surgen con tal fuerza que la administración pública también se empieza a considerar en los mismos términos; a tal grado que el esquema neoliberal fue propuesto como la posibilidad para reestructurar al Estado de bienestar keynesiano, pues a los elementos de la administración burocrática se les imputó un carácter éticamente neutro y ligado a racionalidades funcionales de tipo meramente eficientista.

¹ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, librero y editor, 1999, p. 44.

² Brugué, Quim, Amorós, M. y Goma, Richard, «La administración pública: ¿moda organizativa u opción ideológica?», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, núm. 1, 1994, p. 34.

³ Esta transformación es sumamente importante ya que ocurre justo en los ejes que mueven el proceso productivo, pues la economía neoclásica se conduce por el supuesto de que el valor de las cosas no se encuentra en la utilidad sino en los deseos y en las necesidades (escoger, preferir); esto es, un objeto vale por la apreciación que de él tenga el individuo, no por el trabajo que se tenga que hacer para fabricarlo: lo que puede observarse en el comercio o en el proceso de la catálaxia. Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, en prensa, pp. 61-63 y 71-73.

Al mismo tiempo que se generaban cambios en el entorno económico mundial, proliferaron organizaciones internacionales cuyos propósitos eran contribuir al mejoramiento de las economías de los países europeos que habían quedado debilitados después de la segunda guerra mundial: nos referimos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI). Los objetivos de estas organizaciones evolucionaron conforme iba avanzando la transformación o se resolvía el problema que había motivado su creación, de tal manera que llegó el momento en el que asumieron funciones para las que no fueron ideadas; particularmente es el caso de la OCDE, organización de naturaleza comercial que, como lo analizaremos más adelante, a partir de los años de 1980 empezaría a influir con gran fuerza en la reforma administrativa del mundo.

Por su parte la ONU perdió preeminencia en los procesos de reforma ya que los cambios e innovaciones que había propuesto estaban encaminados a conservar el esquema que los propulsores de la economía de mercado consideraban caduco.¹ Con todo, sus reformas aportaron un gran contenido de elementos provenientes de la gerencia privada taylorista, que como hemos observado pertenece a un desarrollo anterior en cuanto a técnicas de la

¹ La ONU continuó organizando reuniones y conferencias sobre desarrollo y administración pública para discutir la importancia de buscar una administración pública competente; fundamental para el desarrollo. En esas reuniones reconocían que como consecuencia de los cambios que ocurrían en el contexto mundial, era necesario modificar las relaciones tradicionales entre el Estado y la sociedad; igualmente estuvieron de acuerdo en que muchos gobiernos se estaban reorientando hacia la reglamentación, que la complejidad de las funciones de la administración pública se incrementaba cada vez más y que, efectivamente, había cambios significativos como resultado de la relevancia que se le estaba otorgando al mercado. No obstante, también acordaron que de acuerdo con las reflexiones de un grupo de expertos internacionales, junto con las del secretario de la Asamblea General de la ONU, lo que debe hacerse es enfatizar el tránsito hacia un Estado formulador de *polities* y reglamentaciones, más que hacia uno solamente productor.

En este sentido las funciones de análisis, planeación y evaluación se corresponden con el nuevo papel de la administración pública la cual, ante este nuevo, cambiante y complejo ambiente debe tener una capacidad de decisión sólida para garantizar el desarrollo sostenible mediante la planificación, la gestión de *polities*, la movilización de recursos y los programas de gastos públicos. González Salas, Edgar, «La importancia de la reforma al Estado y a la administración pública. El concierto mundial», en *Reforma al Estado y a la administración pública en América latina*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, pp. 50-55.

administración privada enfocadas más bien al funcionamiento y a la producción interna.⁵ Dentro de la nueva propuesta las técnicas aún continúan, pero sólo en parte pues también como modelo integral de gerencia privada dejaron de ser vigentes debido a que lo que se exalta para el cambio en la nueva gerencia y se busca hacer extensivo a la administración pública no es sino un esquema de empresa mercantil donde el énfasis se ha pasado de la producción al comercio. Ciertamente «el concepto de producción de servicio puramente tayloriano ya no funciona por implicar *acciones en secuencia*, así como tampoco la organización que reproduce esa secuencia».⁶

Este nuevo enfoque gerencial se ha presentado como la medicina que puede *aliviar* los problemas del modelo clásico de administración pública, partiendo del supuesto de que si todas las administraciones necesitan resolver los mismos problemas, entonces pueden aplicarse las mismas soluciones: un solo esquema estandarizador que por el hecho de mostrar sus beneficios en los negocios puede causarlos también en el sector público.

Christopher Hood ha concluido que «no existe una única y simple explicación ni una interpretación aceptada sobre el porqué de su aparición y popularización»; y da cuatro posibles razones: «un capricho de la moda»; «el interminable renacimiento, a pesar de los repetidos fracasos, de la idea de que el éxito sustantivo puede ser conseguido gracias a la práctica de rituales específicos (gerenciales)»; «una atracción entre opuestos» y «una respuesta frente a un conjunto de transformaciones sociales especiales», las cuales incluyen cambios en los ingresos y en su distribución, posindustrialismo, post-fordismo, nuevas maquinarias políticas y crecimiento de los trabajadores de cuello blanco. No obstante,

⁵ Para la nueva gerencia pública, el paradigma de administración pública, expresado por el tipo ideal de burocracia y la idea tayloriana de gerencia como el mejor camino, están muertas. Michalopoulos, Nikos, «Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence?», en *The International Public Management Review*, volume 2, num. 2, 2001, p. 40, <http://www.inpuma.net/test2/issue3/>.

⁶ Dupuy, Francois, «Why is it so Difficult to Reform Public Administration?», en *Government of the Future: Getting from Here to There*, Public Management Service, Public Management Committee, Symposium held in Paris, 14-15 september 1999, p. 5.

según Hood, ninguna de estas explicaciones es satisfactoria, aunque desde su punto de vista la cuarta es la más sugerente.⁷

Hans-Ulrich ha expresado, por su parte, que la razón principal por la que se eclipsó el modelo clásico de administración y, por consiguiente, las reformas que responden a su lógica, se debe a la constatación de su mal funcionamiento; por lo mismo, con la idea de reformar su administración pública, algunos países ejecutaron en los años de 1980 estrategias más amplias para reducir el papel del Estado: ahorraron en el sector público, descentralizaron y privatizaron. Solo que este nuevo estilo gerencial ha generado polémicas, no sólo por su faceta privatizadora sino también por sus potenciales consecuencias imprevistas de la relación entre la burocracia y la política.⁸

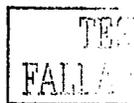
Como se ve, con la supuesta quiebra del Estado administrativo surge la nueva gerencia pública, bajo la idea de que los males que lo aquejan son curables via la reforma *endo-privatizadora* convertir al Estado en un Estado manejador o gerencial, solvente para desempeñar sus funciones.⁹

La reforma gerencial ha asumido varias modalidades que comparten las mismas características, con la salvedad de que algunas se acentúan con mayor intensidad, así tenemos cuatro clases diferentes: la empresarial y posburocrática norteamericanas, la Westminster inglesa y finalmente, el modelo emblemático por excelencia, el estilo gerencial que propone la OCDE y que se basa en la orientación al cliente. El propósito de la OCDE es reformar a la administración pública para ponerla al servicio del cliente; establecer mercados en el seno de los procesos gubernamentales, desarrollar la competencia mercantil

⁷ Hood, Christopher, citado por Huges, Owen E. «Perspectivas en gestión pública», en **Lecturas de gestión pública**, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996, p. 111.

⁸ Derlien, Hans-Ulrich, «Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista», en **Gestión y análisis de políticas**, núm. 7-8, Madrid, 1996-1997, p. 146.

⁹ La endoprivatización significa sustituir la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado. Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, pp. 46 y 142.



entre las dependencias administrativas, constituir la orientación empresarial privada dentro del Estado y decretar la separación tajante entre *management* y *policy*.¹⁰

2.1.1. El gran viraje hacia la reforma gerencial

Desde finales de la década de 1970, pero más especialmente en los años de 1980 la reforma administrativa se erigió en una nueva faceta que la ubicó como elemento preponderante en la agenda de los estados.¹¹ A diferencia de la anterior oleada de reformas, en ésta dejan de ser importantes las diferencias sustanciales entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, entre los socialistas y los capitalistas, por el contrario, ahora se considera que a partir de un esquema único pueden brindarse los elementos y las directrices necesarios para que cualquier país convierta a su administración pública en una ágil y flexible organización empresarial. Esta idea ha dado lugar a que sus promotores aseguren que esta vez sí ha llegado la época de la verdadera reforma administrativa, pues consideran que durante años únicamente se efectuaron cambios limitados y esporádicos en la administración pública.

Aquellos que consideran que la reforma administrativa ha cambiado expresan que el proceso de reforma clásico se ha institucionalizado y se le han sumado otros elementos importantes. De este modo, la racionalidad del diseño orgánico y procedimental, o el control de legalidad de gasto y pagos se dan por descontados; ahora el énfasis se desplaza a otro plano diferente: al de la frontera que separa las administraciones de su entorno social, por lo que la reforma es más que simplemente reorganización administrativa.¹² Esta afirmación podría ser muy positiva, pero está fundada en conceptos y perspectivas que alejan al aparato administrativo de los propósitos esenciales de la ciencia de la administración pública.

¹⁰ Guerrero, Omar, «El management de la interdependencia global», en *Revista del IAPUG*, núm. 2, Guanajuato, 2000, p. 20.

¹¹ Wright, Vincent, «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 7-8, Madrid, 1996-1997, p. 27.

¹² Beltrán Villalva, Miguel, «De la reforma de la administración al control de la calidad de los servicios públicos», en *Gestión y análisis de políticas*, núm. 5-6, Madrid, 1996, p. 10.

El gran viraje en las tendencias prevalecientes de reforma en administración pública fue cuando irrumpieron los gobiernos neoliberales en Estados Unidos y Reino Unido; y su influencia empezó a determinar a los países subdesarrollados en forma de lecciones sobre deregulación y planteamientos privatizadores, todos ellos extraños a su tradición jurídica y a las prácticas de gestión pública (o dicho de otra manera, cuando se cambió el paradigma económico: de keynesiano a neoliberal, sustentado en las teorías neoclásticas). El fundamento de este cambio es el *Informe Berg* (1980), un documento elaborado por el Banco Mundial en el que se evidenciaba crudamente el estado de las administraciones públicas; su remedio propuesto fue drástico sin duda, ya que recomendó que las empresas públicas operaran bajo el principio de lucro, pero lo más extremo es su sugerencia de privatizar o liquidar esos organismos.¹³

Pasando por alto la historia, el Banco Mundial desconoció la inmadurez que aún tenían los procesos de construcción nacional de los países subdesarrollados y les recomendó hacer en pocas décadas lo que los países de occidente habían hecho en siglos, y por si fuera poco, pasó por alto el fracaso de los programas de asistencia técnica de la ONU¹⁴ con los que buscaban establecer condiciones similares de operatividad en las administraciones de los países en desarrollo: intentos que tras de su experiencia habían concluido en lo importante que era tomar en cuenta todas las características de cada uno de los países en cuestión. Es lo que lo que Riggs denomina *administración ecológica*, para el desarrollo de las reformas.¹⁵

En la esencia del modelo gerencial se observan elementos generales que introducen la ideología empresarial privada en el gobierno, además de establecer mercados, promover la competencia comercial y separar al *management* de la *policy*. Únicamente adoptando estos elementos es como las administraciones públicas serán capaces de comprender las prácticas económicas nuevas, lo mismo que supervisar el nuevo y complejo contexto mundial con objeto de generar las capacidades de respuesta, reexaminando sus funciones centrales.¹⁵

¹³ Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pp. 89-99.

¹⁴ Riggs, Fred, *The Ecology of Public Administration*, London, Asia Publishing House, 1967, p. 2.

¹⁵ Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, pp. 125-166.



Al respecto, Christopher Hood asegura que: «una forma de interpretar los orígenes de la nueva gerencia pública es como un matrimonio de dos corrientes de ideas diferentes. Una fue el 'nuevo institucionalismo económico' [...] desarrollado de la elección pública, la teoría de los costos de transacción y de la teoría del agente principal [...] «La otra parte del matrimonio es el último grupo de oleadas de gerencialismo del tipo de negocios en el sector público [...] «Este movimiento ayudó a generar un grupo de doctrinas de reforma administrativa basadas en la idea de gerencia profesional como aptitud portátil».

Empero, el espíritu de las nuevas reformas lo representa la gerencia cataláctica, que brota de las relaciones comerciales de mercado. Esta gerencia, a su vez, implica el cambio de concepción sobre el valor, generado en la economía neoclásica; esto es, lo que determina el precio de un artículo no es el tiempo, ni el trabajo ni la cantidad de recursos gastados en su producción o incluso su utilidad; el precio de un artículo lo determinan los deseos y anhelos que el consumidor o cliente tenga de obtenerlo. Y que eso sólo se puede conocer mediante el intercambio o catalaxia, que es lo que representa una parte medular de la economía neoclásica.

O como lo externó David Mathiasen: «otro aspecto de la economía contemporánea que soporta a la nueva gerencia pública es su definición del valor. El valor es generalmente tomado del precio por el que un objeto es intercambiado, no hay un valor inherente en el mundo de la economía de mercado. De acuerdo con este punto de vista, los comerciantes de bienes y raíces quienes esperan que el precio de una casa incremente para aumentar lo que vale, están atrapados en ilusiones vanas. De manera similar el precio del trabajo en el sector público debería ser determinado por un gerente que compra las habilidades que necesita, dando el mejor precio por lo que puede obtener. En este marco los esquemas de compensación y clasificación uniformes del personal del sector público son vistos como deficientes y costosos».¹⁷

¹⁶ Hood, Christopher, «A Public Management for all Seasons?», en *Public Administration Review*, vol. 69, num. 1, United States, 1991, pp. 5-6.

¹⁷ Mathiasen, David, «The New Public Management and its Critics», prepared for a Conference on the New Public Management at the University of St. Gallen, St Gallen,

Por consiguiente, en la nueva gerencia se observa al ciudadano como cliente y éste, a partir de sus deseos y preferencias, otorga la información necesaria para retroalimentar el proceso de producción y provisión de servicios, y para asignar los precios que harán que la administración pública funcione como un mercado.

Los exaltados beneficios de este paradigma, como ya lo hemos mencionado, han sido divulgados por organismos mundiales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.¹⁸

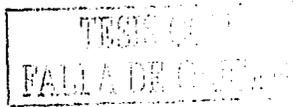
Ciertamente, como lo señala Rob Laking: «las reformas de gerencia pública juegan un gran papel en muchos programas bilaterales y multilaterales. Agencias internacionales con influencia significativa a través de su poder de financiamiento —particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial—, frecuentemente solicitan condiciones relativas a gerencia pública en los acuerdos para préstamos o créditos. Los componentes de gerencia pública son casi universales en los préstamos o créditos del Banco Mundial, donde en 1994, nueve de cada diez créditos nuevos tenían condiciones sujetas a gerencia pública o a componentes para ayudar en el mejoramiento de la gerencia pública».¹⁹

De hecho se ha facilitado un considerable préstamo inter-países, especialmente desde la OCDE y del Banco Mundial, para difundir estas ideas a partir de escuelas de negocios, seminarios gubernamentales y *stands* en los aeropuertos. No cabe duda que la venta de ideas sobre *management* ha sido una de las industrias más prósperas y productivas de los años de 1980 y 1990; por lo mismo el servicio de gerencia pública de la OCDE ha

Switzerland, July 11-12, 1996, p. 4. David G. Mathiasen, Counsellor, Public Management Service, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

¹⁸ Wright, obra citada, p. 30. La OCDE, por medio de su Comité de Public Management, el Banco Mundial y el FMI han sido diseminadores internacionales de las ideas de reforma gerencial como nueva gerencia pública. Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, United States, Oxford University Press, 2000, pp. 20-21.

¹⁹ Rob Laking, «Don't Try this at Home? A New Zealand Approach to Public Management Reform in Mongolia», en *International Public Management Network*, Conference in Salem/Oregon, June 1998, p. 9.



constituido un punto de influencia nodal entre la red de los departamentos encargados de la reforma en los diferentes países desde los años de 1980.²⁰

2.1.2. Presiones, impulsos e incentivos para la reforma

Vincent Wright ha explicado que el enfoque de nueva gerencia pública (sea o no el más adecuado para la reforma de la administración pública) surgió como respuesta a presiones de diversa índole,²¹ entre las que podemos mencionar:

- a) La internacionalización de los mercados industrial y financiero. Este fenómeno está creando grandes problemas de coordinación administrativa mundial, transnacional o fronteriza, provocando en ciertos sectores un desajuste entre las estructuras administrativas nacionales, los procedimientos y el personal, lo mismo que en la gestión administrativa de los nuevos requerimientos regulatorios internacionalizados. La internacionalización que algunas veces ha supuesto crecientes conexiones entre empresas colectivas e intercambio de acciones, acuerdos de investigación o comercialización por nombrar sólo algunas; no sólo en países diferentes sino también entre las empresas públicas y privadas. Se dice que este aumento de la hibridación extranjero/nacional, público/privado está desdibujando la identidad y las líneas de responsabilidad para los administradores públicos.
- b) Las presiones económicas y financieras causadas por problemas de deuda y déficit públicos, de rentas públicas del Estado y de resistencia fiscal (exacerbadas en Europa por las exigencias del criterio de Maastricht) que han tenido un impacto directo en presupuestos administrativos y en el personal. Probablemente ésta sea la única verdadera presión para la reforma, ya que así lo han confesado abiertamente varios gobiernos.
- c) El cambio paradigmático general con su fuerte prejuicio ideológico contra el Estado, el gran gobierno y las abotargadas burocracias. En lo que a las administraciones se refiere, el paradigma no ha sido alimentado únicamente por

²⁰ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 31.

²¹ Wright, obra citada, pp. 27-29.

economías orientadas al estilo Chicago de mercado, sino también por teorías de elección pública (con sus simples nociones de comportamiento burocrático), por la teoría del agente-principal, por nuevas teorías de derecho de propiedad y por los análisis económicos del fracaso del sector público. Una de las claves para entender este cambio paradigmático es llegar a la idea de que el ciudadano, un concepto problemático para los pensadores neoliberales, es un consumidor individual o un cliente de servicios públicos y tiene derecho a ciertos niveles de servicio comprobados analizando sus rendimientos. Este avance, que va de la «época del cliente cautivo a la del consumismo», está lleno de consecuencias para el paradigma del tradicional servicio público.

- d) El cambiante programa político en muchos países, con la creciente prominencia política de problemas como el medio ambiente, el tráfico de drogas y la ley y el orden. Muchos de estos conflictos requieren nuevos cuerpos administrativos nacionales, transfronterizos o internacionales y cooperación; además de expansión burocrática.
- e) El entorno político de repúblicas cambiantes o en constante transformación, crecientes actividades dinámicas en algunos países y cambios de régimen o desintegración de las tradicionales estructuras administrativas debido al impacto de conflictos que se alargan en algunos países.
- f) El cambio tecnológico, la explosión de las tecnologías informativas convergentes que provocan una creciente relación entre telecomunicaciones y la elaboración de datos por ordenador y productos automatizados de oficina. Todas las implicaciones para el sector público tienen que ser aceptadas, más aún: absorbidas; no obstante el impacto ya se siente en las tradicionales jerarquías burocráticas del Estado. La nueva tecnología también está transformando la naturaleza de algunas industrias del sector público, haciendo obsoleta la noción del monopolio natural y transformando empresas monoproductoras de base nacional en grupos multiproduccionales internacionalizados que son más difíciles de administrar.
- g) La presión democrática con sus conflictos y problemas, aunada a su exigencia de más y mejores servicios, pero más baratos; mayor efectividad pero también mayor transparencia y acceso, más rápidas decisiones pero mayor participación y consulta

ciudadana, autodirección y democracia industrial, y representación para todos los grupos sociales. Con todo, no está nada claro lo que se entiende por *burocracia administrativa*, ya que su significado ha cambiado con el tiempo y ahora incluye exigencias conflictivas; pese a que impacten sobre la moda administrativa aumentando el sentido de desorientación que aflige a las administraciones públicas en muchos países.

- h) El descontento generalizado ante la actuación del sector público. Este descontento ha tomado distintas y conflictivas formas en cada país: para algunos el sector público es demasiado politizado y está muy obligado por gratitud a los políticos o, en su defecto es demasiado independiente y no lo suficientemente sensible a las exigencias de sus dueños políticos; para otros es demasiado libertino, ineficiente, oscuro e incluso calificado a veces con razón como corrupto. Por todo ello no es sorprendente que algunas teorías de elección pública, con sus críticas acerca de las tendencias intrínsecas de los burócratas orientados hacia sí mismos, se conviertan en los fundamentos filosóficos de moda: lo mismo que la racionalización para los programas de reforma o las críticas de intervencionismo estatal basadas en su inherente ineficacia comparado con el mercado. En su búsqueda de remedios fáciles para problemas inherentes a la dirección de las crecientes demandas para el Estado con medios cada vez más limitados, los políticos aceptan, quizá demasiado rápidamente, parte o toda la crítica neoliberal del sector público: de este modo, si el sector público no pudiera ser abolido o radicalmente rebajado, debería ser reformado.
- i) La denominada revolución gerencial que pone en tela de juicio los procedimientos, técnicas y estilos tradicionales, a la vez que afirma que la eficiencia reside en unidades direccionales más pequeñas, más descentralizadas, más flexibles, más especializadas y más autónomas, dirigidas por jerarquías aplanadas, con un mayor nivel de participación de los escalones más bajos. Bajo esta nueva visión las grandes organizaciones públicas, jerárquicamente estructuradas e integradas, sujetas por múltiples niveles de leyes o regulaciones que emergieron durante el periodo de crecimiento del gobierno, de producción masiva, de paternalismo y de uniformidad,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ya no son apropiadas en una era de flexibilidad, de elección y de responsabilidad personal.

Observar a la administración pública tradicional como una de las principales causantes de los males del gobierno tuvo como consecuencia que el deseo de reforma, a partir de un nuevo esquema, hallara identificación entre los gobiernos de todas las tendencias políticas y se compartiera entre ellos, particularmente el deseo de reforma encontró eco favorable entre algunas de las élites modernizadoras de las administraciones públicas nacionales, algunas veces *economistas*, criadas con una dieta de economías clásicas que fueron cobrando preponderancia en el proceso pero que, sobre todo, se lisonjean de no estar *corrompidas* ni por los instintos sujetos a reglas de los abogados ni por el perezooso escepticismo inducido por el estudio de la historia o de la ciencia política.

Esta razón es por la que el paradigma neogereñcial público propone una colisión maniquea de conceptos que abarca desde lo antiguo y decadente hasta lo novedoso y vital; lo que se traduce en que la administración pública elabora reglas, regulaciones y hechura de decisiones letárgica, mientras que el nuevo manejo público ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad.²²

Sin embargo, detrás de los argumentos antiburocráticos y promercedo están las ideas provenientes de las escuelas de economía de Chicago y Austria, además de la corriente del *public choice*; ideas que se volvieron muy populares sobre todo en Reino Unido, con

²² *Ibid.*, p. 30.

²³ Guerrero Orozco, Omar, «El 'management' público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema», en *Revista de administración pública*, núm. 100, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p. 216. Al igual que Omar Guerrero, Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2000) han manifestado que ha habido un salto injustificado hacia la idea de que el gobierno que opera bajo el modelo burocrático weberiano tradicional no es capaz de moverse hacia una nueva y moderna forma de organización donde puedan resolverse los problemas que venían afrontando. Pollitt y Bouckaert, obra citada, p. 61.

Margaret Thatcher, y en Estados Unidos, con Al Gore; pero el país que las ha seguido con mayor puntualidad es Nueva Zelanda.²⁴

Hans-Ulrich Derlien ha afirmado que el gerencialismo, la nueva gestión pública o la modernización administrativa son las denominaciones que se le han otorgado al mismo fenómeno.²⁵ En este sentido otro autor afirma que al prototipo que engloba a estos elementos también se le ha llamado posburocrático, gerencialismo, nueva administración pública basada en el mercado y gobierno empresarial;²⁶ de hecho, según la OCDE (máxima proponente y exponente del movimiento), el nombre no importa pues la clave consiste en que se desarrollen los siguientes elementos:

- ✓ orientación al cliente y a los servicios
- ✓ hacer énfasis en los resultados y darle mayor valor al dinero
- ✓ devolver autoridad y aumentar flexibilidad
- ✓ fortalecer la rendición de cuentas y el control
- ✓ robustecer la capacidad de desarrollar estrategias y *policy* pública
- ✓ introducir la competencia y los elementos de mercado
- ✓ cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno.

Todos o algunos de estos elementos pueden encontrarse en mayor o menor medida, aunque en general constituyen la esencia del esquema que, llevado a su máximo esplendor global, puede encontrarse en la nueva gerencia pública que propone la OCDE.

Antes de proceder a la revisión de los modelos en los que se ha materializado el fenómeno gerencial abordaremos con mayor detalle su origen, naturaleza y características.

²⁴ Lynn, Laurence, «Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública», en *Gestión y política pública*, vol. V, núm. 3, México, 1996, p. 307.

²⁵ Derlien, obra citada, p. 13.

²⁶ Lynn, obra citada, pp. 306-307.

2.2. Neogerencia y catalaxia, aspectos generales

La gerencia privada basada en esquemas taylorianos y centrada en la producción engloba la primera etapa de su desarrollo, cuyos esquemas influyeron en la administración pública e incluso en sus reformas hasta la década de 1970.

Ahora, en los últimos tiempos ha habido nuevamente múltiples y novedosos cambios en el campo de la gerencia privada,²⁷ como por ejemplo que ha dejado de importar el tamaño que puede llegar a alcanzar la empresa, lo mismo que su objetivo vital ya no se enfoca a la producción debido a que hoy priva el razonamiento de que lo que produce más ventajas para la empresa se sitúa en el comercio. Esto se ha explicado como producto del cambio de la industrialización a la posindustrialización.

Lo anterior implica que el *locus* de la gerencia de la producción se traslada al mercado y a sus procesos, lo que significa que el *locus* del manejo también se ha movido de la esfera de la producción a la esfera del comercio: o en otras palabras, que se ha pasado de la teoría objetiva del valor –correspondiente a la escuela económica clásica– a la teoría subjetiva del valor de la escuela económica neoclásica, basada en la estima de utilidad que hace cada individuo. Estima que se expresa en preferencias agregadas durante el intercambio en el mercado bajo el sistema de precios que se forma en él. Esta es la manera como la teoría de los precios se transformó en la teoría general de la elección humana, teoría que los economistas no entendieron sino hasta que Mises la explicó argumentando que antes los efectos de la ciencia económica eran limitados, pues habían sido concebidos como un aspecto de la actividad humana; esto es, de la vida mercantil. La visión de los economistas clásicos de pronto era superada por la moderna economía subjetiva, que transformaba a la teoría de los precios en la teoría general de la elección humana y lograba con ello una transformación trascendental, gracias a la cual la economía rebasaba el campo de estudio que se circunscribía a los problemas económicos, en virtud de que la disciplina ya no se concretaba al análisis meramente económico del esfuerzo humano (orientado a la obtención

²⁷ Drucker, Peter, *Su visión sobre: la administración, la organización basada en la información, la economía y la sociedad*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996, pp. 21-22. Peters, Thomas and Robert Waterman, *In Search of Excellence*, New York, Warner Books, 1982, p. 12.



de lo que el individuo requiere para su bienestar material) sino que desde entonces la acción humana, en cualquiera de sus manifestaciones, sería el objeto de la ciencia económica.²⁸

La gerencia cataláctica

La gerencia cataláctica es aquella que brota de las relaciones comerciales de mercado.²⁹ Para esta nueva gerencia resultan superfluas la administración y la gerencia en el sentido clásico conocido, es decir, en el sentido de Bonnin y Olivan si nos referimos a la administración pública, o a Taylor y Fayol si de gerencia privada se trata. Esto debido a que en este sentido lo administrativo, sea público o privado, necesariamente refiere a las organizaciones, a los procesos, a las jerarquías, a la centralización-descentralización, a la burocracia, a los gerentes y a los sistemas. Como claramente se observa, lo que acontece en las organizaciones es consciente y deliberado o planeado, de tal manera que los resultados son consecuencia de lo previsto, lo controlado y lo dirigido. Por lo mismo, como lo señala un autor, «junto a ellos ha brotado un tercer género, un ente distinto a lo observado por Bonnin o por Fayol. Es una forma de administración que se llama a sí misma nueva gerencia pública, pero que no es nueva; ni pública por glorificar a lo privado; ni manejo, pues reniega de las organizaciones. Es un tercer género de administración nacido de las relaciones comerciales, una gerencia cataláctica que desde el mercado intenta transformar a la administración pública para hacerla funcional al consumidor [...] «El objeto existencial

²⁸ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, pp. 71-73.

²⁹ La cataláctica es el análisis de acciones conducidas según el cálculo monetario. Surge a partir del ideario de la escuela económica neoclásica y, aunque hoy se presenta como nueva, sus orígenes se remontan a mediados de los años de 1920 con Ludwig von Mises, cuya obra *Liberalismo* da cuenta de ella de forma delimitada y plenamente identificada; no obstante, su auge es a partir de la difusión que hacen Friedrich Hayek y James Buchanan. Hayek le da crédito al comercio y al mercado para que se desarrolle la civilización y, para ello explica que el funcionamiento del mercado se llama cataláctica, palabra que proviene del griego *katalaktan* y significa trueque o intercambio; el juego del mercado es el «juego de la catalaxia», que designa una competición sujeta a reglas y en la que los factores determinantes son la mayor habilidad, la fuerza o la suerte. Hayek explica al mercado autorregulador a partir de planteamientos de la cibernética según los cuales éste posee procesos de ajuste y regulación de sistemas compuestos o de elementos relacionados entre sí que derivan en equilibrio económico. Hayek, Friedrich, *Democracia, justicia y socialismo*, México, editorial Diana, 1978 (1979), pp. 43-45.

de la gerencia lucrativa sólo mira hacia el mercado y sólo se explica desde el mercado, porque es una gerencia cataláctica».³⁰

La extensión de la gerencia cataláctica hacia la administración pública ha derivado en una estrategia de reforma acomodada al mercado, es decir, al consumidor; estrategia que produjo la necesidad de desagregar a las organizaciones burocráticas en unidades operativas o agencias relacionadas directamente con los clientes. Es aquí cuando empieza a contar más el resultado que la legalidad o los procedimientos establecidos, pues la legislación se transforma y pasa de un tipo de normativa general de aplicación y contenido que guían a la actividad administrativa, a otro tipo de reglamentación *ad hoc* de alcance limitado y particularizado.³¹

A pesar de ello las grandes organizaciones administrativas no desaparecen: se reforman, y la coordinación interna se confía en gerentes preparados de manera similar a los gerentes privados; tampoco se sustituyen unas reglas por otras ni se elimina el control procedimental basado en criterios de racionalidad: se solapan y suman unos criterios con otros y unas normas con otras provocando una complejidad y fragmentación creciente en las tareas y en la organización.³² En efecto, la administración pública se desburocratiza, pero no dejan de existir ni la burocracia ni su cultura ancestral, por lo tanto, aunque la gerencia cataláctica la introduzca el Estado, su grado de acomodo y funcionamiento es limitado, lo mismo que su éxito modesto y su trascendencia incierta.³³

Es esta nueva transferencia de las innovaciones y las nuevas técnicas de la empresa privada a la administración pública las que componen a la denominada *nueva gerencia pública*, que bien puede asumir esa denominación u otras como *gobierno empresarial* (Osborne y Gaebler) o *modelo posburocrático* (Barzelay): esquemas a partir de los cuales se han

³⁰ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, pp. 181-183.

³¹ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994, p. 26.

³² Este solapamiento lo describe Subirats como una confusión organizativa que se va convirtiendo en regla; además dice que Niklas Luhmann considera que ese proceso constituye una «ilegalidad inútil», *Ibid.*

³³ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, p. 187.

generado las reformas en la administración pública desde mediados de la década de 1980.³⁴

En pocas palabras esta es la nueva gerencia que se ha tratado de insertar en la administración pública mediante reformas promovidas por organismos internacionales como la OCDE, cuya naturaleza es comercial, por cierto.

2.3. La nueva gerencia pública

De hecho el término nueva gerencia pública (*new public management*) es controversial y por lo mismo ha adoptado muchos nombres: En Estados Unidos Christopher Pollitt lo describe como gerencialismo, en Inglaterra Christopher Hood habla de un grupo de nuevas prácticas administrativas y en Francia, Belloubet-Frier y Timsit lo llaman transfiguración de la administración monocrática hacia el mercado o hacia mecanismos de ese tipo.³⁵

Luego de haber analizado sus elementos medulares junto con varios de sus conceptos, nosotros entendemos a la nueva gerencia pública como un paradigma empresarial de manejo o de gerencia del sector público, caracterizado por cuatro elementos esenciales: el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno, el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización con un renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios, el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios -particularmente en tecnología informática-, y el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy*, los estilos de decisión y la cooperación internacional.³⁶

El atractivo de este paradigma reside en que para los políticos neoconservadores la gestión en el sector privado es superior a la del sector público; es más, la propia palabra *gerencia* deriva de la experiencia privada: es un concepto que denota un interés por cómo usamos los

³⁴ Laurence Lynn asegura que el prototipo que encierra a estos elementos también se le llama posburocrático, gerencialismo, nueva administración pública basada en el mercado y gobierno empresarial. Lynn, Laurence, obra citada, p. 306.

³⁵ Michalopoulos, obra citada, p. 40.

³⁶ Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, p. 138.

recursos para conseguir resultados y, por lo tanto, contrasta con el supuesto foco procedimental, formalista y ritualista de la administración pública clásica.³⁷

Como ya lo hemos adelantado, esta nueva gerencia surge durante la década de 1980 como respuesta a las crisis económicas diagnosticadas dentro y fuera del Estado, causantes de las condiciones que permitieron afirmar los planteamientos de la economía neoclásica formulados por economistas neoliberales como Ludwig von Mises, Frederick Hayek, Milton Friedman y James Buchanan.³⁸ Como lo ha expresado Laurence Lynn, los elementos que alimentan al nuevo modelo provienen de las escuelas de economía de Austria y Chicago, lo mismo que de la corriente del *public choice* – escuelas de las que son miembros los autores enumerados. Esta nueva gerencia enfatiza una esencia empresarial renovada para el gobierno y encaminada a reemplazar su agotada naturaleza burocrática.

En un principio esta nueva gerencia estaba integrada por dos corrientes: la de la opción pública.³⁹ (teoría de los costos de transacción y teoría del principal-agente) y la constituida con los remanentes del viejo gerencialismo (de donde se aporta el manejo profesional y el poder discrecional para lograr resultados), más conocida como libertad de manejo.⁴⁰ La teoría de la opción pública provee la idea de primacía del gobierno representativo sobre la burocracia, en tanto que el viejo gerencialismo brinda el sentido del imperio de la gestión sobre los procesos burocráticos, por su parte la teoría del principal-agente, se adentra en la organización administrativa para describir la relación entre un ministro y un subordinado.⁴¹

³⁷ Hood Christopher, «Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración progresiva a la nueva gestión pública?», en *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996, pp. 493-496.

³⁸ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, pp. 42-43.

³⁹ Lynn, obra citada, p. 307.

⁴⁰ Aucoin, Peter, «Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos», en *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996, p. 493.

⁴¹ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, p. 45.

⁴² Por cuanto *principal* es su estatuto, un ministro como agente principal cuenta con autoridad suficiente para realizar sus tareas, pero depende de sus subordinados, asistentes y consejeros, *Ibid*, p. 45.

El modelo neogerencial debate contra el paradigma de la administración pública, respectivamente denominado *weberiano*, que al personificar al Estado administrativo se ubica como el paradigma racional basado en la planeación y la organización jerárquica; paradigma por cierto que debe ser remplazado por un esquema de descentralización y orientación enfocado a los resultados y a la introducción de mercados internos en gobiernos estatales y locales.

Este modelo neogerencial público propone una contraposición de conceptos: por una parte presenta a la administración pública como un paradigma compuesto por reglas, regulaciones y hechura de decisiones letárgica; al contrario del nuevo manejo público el cual ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad; asimismo habla del tránsito del proceso hacia el desempeño y pone énfasis en la necesidad de ganar más que gastar. Además, este esquema es propuesto como la posibilidad que permitirá pasar del gobierno burocrático al empresarial.

En síntesis, la nueva gerencia pública es un fenómeno de alta complejidad donde confluyen una gran variedad de ingredientes que, aunque pudieran estar emparentados, tienen personalidad propia y una autonomía relativa. De esta manera encontramos a la economía neoclásica, de donde se extraen aspectos de la escuela austriaca y de la opción pública; igualmente tenemos el pensamiento administrativo de Peter Drucker junto con una relativa cantidad de conceptos sobrevivientes de la administración pública que han sido rebautizados.⁴³

Pese a la variedad de conceptos que presenta, en general son ocho los que definen a la nueva gerencia pública:

1. *Orientación al cliente*. Es una versión actualizada de la idea de soberanía del consumidor, original de von Mises, que más tarde Octavio Gelinier concibió como aplicable al sector público a partir de un planteamiento más elaborado. Es en su sentido más reciente cuando lo adopta la nueva gerencia pública, como una solución

⁴³ *Ibid.*, p. 46.

para financiar los grandes gastos cargados al erario público: gastos que resultaban por brindar servicios públicos bajo la noción del Estado asistencialista. Los neogerencialistas consideran que a partir de la orientación al cliente la administración pública puede mirar hacia el exterior, tener contacto con los clientes y ser responsiva, por lo mismo, puede entonces establecer el punto de contacto a partir del cual obtendría la información sobre las preferencias de los clientes, y así funcionar bajo supuestos similares a los del mercado. Pero orientar a la administración pública al cliente le implicaría alteraciones substanciales, tales como desagregar los servicios públicos en pequeñas agencias operativas constituidas como las receptoras directas de las preferencias clientelares, que además recibirían los pagos directos del usuario sustituyendo a los impuestos.

2. *Privatización*. La nueva gerencia pública incluye también un esfuerzo dirigido a la privatización de la práctica gerencial. Para ello es preciso adoptar herramientas del sector privado a fin de aplicarlas al sector público. Con la privatización se propone que la administración privada desempeñe un papel pedagógico con la administración pública en cuanto a un buen manejo, es decir, desde esta perspectiva la administración pública solo se convertirá en una organización excelente si aprende cuatro lecciones de la administración de negocios: enfocarse al desarrollo y la preservación de una visión empresarial, practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional, fomentar la innovación en todos los niveles, y mejorar las relaciones con los clientes externos.
3. *Mercado*. El tercer concepto se refiere al establecimiento de mercados internos en la administración pública, utilizando la contratación por fuera para fomentar la competencia. Con la idea del mercado cambian las funciones clásicas del sector público pues se establecen los elementos del mercado al interior de la administración pública. Esto conlleva un cambio de foco de la privatización que de actuar originalmente hacia fuera ahora se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior (endoprivatización).
4. *Competencia*. Bajo este concepto las organizaciones de la administración pública se rediseñan a partir de los modelos económicos del sistema de contrato: de manera similar a las empresas privadas con la intención de adoptar una configuración más

lucrativa. Gracias a la competencia se crean corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costes bajos, se elimina la protección monopólica que antes los gobiernos brindaban a sus proveedores y, en su lugar, se establecen servicios con base en el sistema de precios.

5. *Enfoque empresarial-gerencial.* La nueva gerencia pública combina las funciones del empresario y del gerente, por lo mismo descansa en la idea de que debe implantarse la visión empresarial de los negocios privados dentro del gobierno, al tiempo que el sector público debe estar en manos de gerentes profesionales.
6. *Gerencia por objetivos y resultados.* Este sexto concepto se refiere al diseño de objetivos por resultados, a la formulación de estándares explícitos con medidas precisas de rendimientos; además de la definición de metas e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos. Las medidas de rendimiento determinan la asignación de recursos y los resultados se antepone a los procedimientos.
7. *Agenciación.* El neologismo agenciación significa descomponer la burocracia pública en agencias que operan con la modalidad de pago por servicio; su propósito es desagregar la organización de la administración pública centralizada en unidades monolíticas encaminadas a establecer un sistema gerencial uniforme alrededor de productos. Para la nueva gerencia pública de esta forma se captan con mayor veracidad las preferencias del consumidor.
8. *Reducción de costos.* El último concepto consiste en disminuir los gastos del gobierno a fin de ejercer mayor presión y rigor en el manejo de los recursos, la reducción de costos, el reforzamiento de la disciplina laboral y la resistencia a las demandas sindicales. En síntesis, con la reducción de costos se busca hacer más con menos, o sea ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.⁴⁴

Tal como lo ha documentado Omar Guerrero, los primeros cuatro conceptos (orientación al cliente, privatización, mercado y competencia) son fundacionales, los tres siguientes (enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados y agenciación) son el

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 46-60.

aparato de sistematización de la reforma neogerencial y el último (reducción de costos) es el móvil que animó a la nueva gerencia pública⁴⁵

2.4. Las variantes del modelo gerencial de mercado

Los modelos gerenciales tienen como objetivo principal alcanzar los resultados, la eficiencia y la medición, asuntos que tienen que ver con las teorías económicas. La fascinación por los resultados ha llevado a los defensores de la nueva gerencia pública a afirmar, de forma un tanto inocente, que puede que sea difícil medir el funcionamiento en el sector público, pero eso no significa que no deba intentarse, también dicen que la naturaleza política del sector público lo hace diferente al del sector privado, pero no por ello todo debe ser hecho por políticos. En fin, a lo que queremos llegar es que tanto las ciencias económicas como la gestión privada son las bases teóricas de la nueva gerencia pública.⁴⁶

Como ya lo mencionamos, la *nueva gerencia pública* en su modalidad británica recibe el nombre de modelo Westminster, pero bajo la variante estadounidense se conoce como gobierno empresarial o esquema posburocrático; sea cual sea su denominación, uno de sus rasgos más sobresalientes es que, en escala global personifica el modelo OCDE.⁴⁷ En efecto: «cada una de estas modalidades comparte las líneas generales del nuevo manejo público, pero ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con su cultura nacional o su espectro internacional: las versiones estadounidenses subrayan los atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales en el modelo posburocrático, en tanto que la OCDE ofrece la noción primigenia de la orientación hacia el cliente».⁴⁸

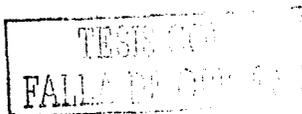
Insistimos, cualquiera que sea la modalidad que asuma la reforma neogerencial siempre será de relevancia, pues unos países han influido a otros: de los desarrollados se ha generado la derrama hacia los que están en desarrollo teniendo como consecuencia las

⁴⁵ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁶ Hugues, obra citada, pp. 120-122.

⁴⁷ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, p. 247.

⁴⁸ *Ibid.*



amigables invitaciones de los organismos internacionales para implementar recetas económicas aparentemente deslumbrantes, pero que en realidad no son sino respuesta a los compromisos adquiridos por sus gobiernos por los préstamos requeridos. Muchos de esos gobiernos, por contar con escasa tradición en la ciencia de la administración pública, demuestran poca capacidad para frenar o tomar con cautela las recomendaciones, o simplemente para perecharse de las perniciosas consecuencias que podrán acarrearles a largo plazo.

En este sentido el modelo empresarial norteamericano es el más deslumbrante por ser el país más poderoso del mundo el que lo aplica, aunque curiosamente también es el país que menos tradición estatal tiene, en el sentido francés o alemán. Se recordará que en Estados Unidos la ciencia de la administración pública tuvo un desarrollo tardío y parroquial que lo hace constantemente estar envuelto en una crisis de identidad o de creatividad: a lo que se suma el elemento de practicidad manifiesto en su cultura general. Pues: «[...] la doctrina americana [...] ha perseguido con más empeño una teoría abstracta de la organización, quizá, como luego se dice, por la tradición propia que en su mundo tienen las realidades de la sociedad y del Estado, tan distintas en esto de la tradición europea».⁴⁹

Si de Gran Bretaña hablamos tenemos que agregar que, además de su cultura práctica muy similar a la de Estados Unidos, al igual que su escueto desarrollo en la ciencia de la administración, los ingleses buscaba resolver, con la reforma neogerencial, una serie de problemáticas que al menos en Alemania fueron resueltas exitosamente bajo el modelo de la administración pública clásica.

Con esto lo que nos interesa resaltar es que, pese y que la influencia de Estados Unidos de América y de Gran Bretaña tenga algún grado de importancia como para influir en el cambio de la administración pública de muchos otros países, no son sino únicamente dos países: en realidad quien puede tener una injerencia efectiva en todo el mundo, en función del estadio de desarrollo global y neoliberal, es una organización nacida en su propio seno y

⁴⁹ García de Enterría, Eduardo. *La administración española*, Madrid, Alianza Editorial, 1972, pp. 17-18.

surgida también como su producto: nos referimos a la OCDE, para quien no importa el nombre que adopte la reforma neogereñcial, sino que pueda introducir al mercado dentro del Estado. Por lo mismo, aunque son diversas las formas que puede adoptar la reforma neogereñcial, no es sino hasta con la OCDE, cuando se hacen a un lado las diferencias para darle paso a su modelo global y estandarizador, al de la orientación al cliente.

Es importante observar los procesos mediante los que han tratado de insertarse los mecanismos de mercado, lo mismo que los elementos clave de las reformas a las que hemos hecho alusión (ya sea como modelo empresarial, posburocrático o *Westminster*) para finalmente derivar en el modelo de la OCDE.

2.4.1. Los modelos empresarial y posburocrático de Estados Unidos de América

Modelo empresarial

Además del aspecto empresarial predominante en la reforma de la administración pública de Estados Unidos de América, ha habido un par de corrientes más sobre las que también se ha construido: la primera es la elección pública, que considera a la burocracia como al elemento que puede hacer posible la maximización del presupuesto. «La elección pública es el estudio económico de decisiones fuera del mercado, o la aplicación de la economía a la ciencia política».⁵⁰ Su metodología se basa en la economía. Esta propuesta la encabezan Vincent Ostrom, James Buchanan y William Niskanen; la segunda corriente la constituye el paradigma posburocrático.⁵¹

Laurence Lynn ha expresado que el primer impulso que puso en marcha la reforma neogereñcial en Estados Unidos de América fue el libro de Peters y Waterman, *En Busca de la excelencia*, destinado a fomentar nuevas formas para conducir las corporaciones privadas hacia la *transformación* que las tornará en instrumentos de producción y distribución más efectivos, novedosos y flexibles; pero sobre todo orientados al

⁵⁰ Buchanan, James, *Ensayos sobre Economía Política*. «La perspectiva de la elección pública», México, Alianza Editorial Mexicana, 1990 (1989), p. 26.

⁵¹ Arellano Gault, David. «Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte», en *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 1, México, 1995, pp. 119-123.



consumidor. La emoción que generó este mensaje hizo eco en el sector público que quedó reflejado en el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventing Government* (Reinventando el gobierno), quienes intentaron demostrar que las agencias públicas de Estados Unidos se estaban transformando bajo este esquema en instrumentos más transparentes y flexibles.⁵²

Es estimulante la aseveración, sin duda, pero como lo explica Lynn y como es fácil de constatar con sólo revisar *Reinventing Government*, tanto el contenido como el significado del espíritu que transforman al gobierno deben encontrarse más allá de historias anecdóticas e informes autocomplacientes: elementos de los cuales está plagado el libro de Osborne y Gaebler. Desde el punto de vista de Lynn muchos de los cambios hechos a partir de la *reinención*, resultarán efímeros: afirmación que más tarde reforzarán en un breve pero sustancial artículo Leonardo Santana y Mario Negrón,⁵³ quienes explican que Osborne y Gaebler se consideran así mismos como voceros, sintetizadores y hasta evangelistas de las ideas y experiencias de la nueva revolución gerencial o *Perestroika* norteamericana, como ellos la llaman.⁵⁴

En *Reinventando el gobierno*, Osborne y Gaebler afirman que se está gestando una nueva forma de gobierno (la empresarial) cuyos ideólogos son Drucker, Peters y Waterman; según

⁵² Lynn, obra citada, p. 303.

⁵³ De acuerdo con Leonardo Santana y Mario Negrón, la propuesta carece de una discusión seria sobre los aspectos constitucionales y normativos del gobierno democrático ya que no reflexiona sobre sus propias limitaciones en la toma de decisiones políticas, donde entran al escenario intereses y racionalidades múltiples, complejas, fragmentadas y altamente politizadas. Aspectos normativos que son vitales para evitar que el empresario sucumba ante los vicios del individualismo, el oportunismo y la corrupción administrativa que han prevalecido en la gerencia pública. Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario, «Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas», en *Revista de administración pública*, vol. 27, núm. 2, San Juan, Puerto Rico, 1995, pp. 49-64.

⁵⁴ Según Dunleavy y Hood el carácter evangélico de un modelo de innovación puede producir una clonación de sus propuestas dando paso a una inmediata desilusión, provocada por introducir prácticas demasiado novedosas y ajenas a la tradición administrativa que rompen con la seguridad de lo conocido. «Si la historia de las reformas de la gestión pública nos enseña algo, es que la mayoría de estrategias miméticas o clonificadoras son profundamente inapropiadas para los casos particulares». Dunleavy, Patrick y Christopher Hood, «De la administración pública a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados», en *Gestión y análisis de políticas*, núm. 3, Madrid, 1995, pp. 106 y 112.

ellos un creciente espíritu de innovación ha propiciado la idea de que el viejo paradigma burocrático es obsoleto y refleja el marchitamiento de la burocracia directa que está a favor de un Estado vacío y de organizaciones virtuales. Por el contrario, el gobierno empresarial significa organizaciones que dirijan, no que remen y con ello un cambio de poder de la burocracia a los ciudadanos.⁵⁵

La propuesta de gobierno empresarial de Osborne y Gaebler se basa en diez principios:

1. Gobierno catalizador. Esto significa transformar al gobierno tradicional proveedor en uno facilitador, promotor y coordinador; es decir, sin la obligación de ofrecer los servicios sino sólo asegurar que se brinden.
2. Gobierno competitivo. Con este principio a lo que se refieren los autores es a exigir criterios de competencia en la prestación de servicios, eliminando monopolios gubernamentales y liberando las fuerzas del mercado.
3. Gobierno inspirado por misiones. Aquí se aconseja minimizar las reglas y definir claramente las misiones y objetivos.
4. Gobierno orientado hacia los resultados. Esto quiere decir que debe cambiarse el interés de enfocar la atención en los insumos y centrarla en los resultados; o sea, el desempeño debe evaluarse por la calidad de los resultados, no sólo por haber cumplido los procesos formales.
5. Gobierno orientado hacia los clientes. De acuerdo con la filosofía de la calidad total, Osborne y Gaebler argumentan que únicamente se obtiene calidad si se satisfacen las necesidades o deseos del cliente; por lo mismo, abogan por redefinir al ciudadano y considerarlo como cliente.
6. Gobierno empresarial. Este principio sugiere dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno a ganar dinero en vez de gastarlo, motivando a los empleados para lograr tal objetivo.

⁵⁵ Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, United States of America, Addison-Wesley Publishing Company, 1992, pp. XI-XXII.

7. Gobierno descentralizado. Este principio busca otorgarles más autoridad a los funcionarios al grado de que incluso en los niveles más bajos de la organización puedan tomar decisiones; en una palabra: le aconsejan al gobierno delegar.
8. Gobierno de la comunidad. Con este punto los autores pretenden fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, además de reducir el poder de los funcionarios y devolvérselo a los ciudadanos.
9. Gobierno previsor. Con un gobierno previsor Osborne y Gaebler sugieren anticiparse a los problemas preveniéndolos para evitar remediar; es decir, establecer una planeación estratégica.
10. Gobierno orientado al mercado. De acuerdo con Osborne y Gaebler, el gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos de mercado para ofrecer los servicios; para ellos, el mercado puede estructurarse de tal manera que busque conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones políticas.⁵⁶

Un impulso definitivo para la difusión de estas ideas fue el apoyo de Al Gore, vicepresidente de Estados Unidos, quien instó a que los norteamericanos empezaran a percibirse como consumidores del gobierno y no como ciudadanos: de esa manera podrían exigir que sus deseos fueran satisfechos. En 1994 Al Gore publicó un informe producto del trabajo en la *National Performance Review*, creada con la finalidad de encauzar la desilusión y las críticas de los ciudadanos hacia su gobierno, tratando de hacerlo más efectivo y menos costoso. Para el vicepresidente su informe marcaba el inicio de lo que en adelante sería un continuo compromiso de cambio; según él, por mandato presidencial se aplicarían de inmediato nuevas formas de contratación y se despedirían empleados públicos con el fin de reducir los niveles administrativos (aplanar estructuras).⁵⁷

Para llevar a cabo estas acciones y darle prioridad al cliente Al Gore proponía que el sistema cambiara por lo que pretendía forzar al gobierno introduciendo la dinámica del

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Gore, Al, *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex, 1994, pp. XV-XXI.

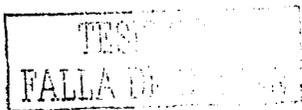
mercado en su funcionamiento. No obstante, aclaraba el vicepresidente, eso no significaba pretender manejar al gobierno exactamente como una empresa privada, aunque sí, en lo posible, trasplantar características del mundo empresarial al sector público, sometiendo por ejemplo a los administradores a la misma lucha (competencia) que los gerentes privados libran para reducir costos y mejorar el servicio a los clientes.⁵⁸ Para poner en marcha esas iniciativas Al Gore se valdría de los siguientes instrumentos:

- ✓ realizar encuestas frecuentes
- ✓ publicar normas y medición de los resultados obtenidos por su gobierno
- ✓ ponderar el desempeño gubernamental en función del de las empresas privadas
- ✓ ofrecer alternativas (opciones)
- ✓ facilitar el acceso a los sistemas de información, de servicios y de quejas
- ✓ ofrecer un ambiente y trato placentero a los clientes, y
- ✓ compensarlos en caso de mal servicio

Desde el punto de vista de Al Gore el gobierno debería darle mayor autoridad a los trabajadores federales para tomar decisiones y operar con efectividad, además de ordenar que las agencias reconsideren sus propios reglamentos y su modo de pensar en cada una de las demarcaciones tradicionales; asimismo sería preferible estandarizar los procedimientos fiscales y administrativos para unificar el conjunto de términos y definiciones de los programas que se van a poner en marcha, así como establecer en todos los niveles del gobierno enfoques centrados en la colaboración, basados en la comunidad y conducidos por el cliente a fin de que los proveedores integren su red de servicios

No obstante, aclara también que no todas las operaciones federales deben estar expuestas a la competencia; por ejemplo hacer competir a agencias regulatorias sería una tontería. De la misma manera las agencias políticas tampoco pueden competir ya que eso crearía guerras internas que entorpecerían las *policies* y programas. La competencia, sin duda, reeditúa buenos resultados cuando se trata de prestar servicios, pues obliga a las agencias a superarse, pero no es un criterio que pueda aplicarse a todas las acciones del gobierno. En

⁵⁸ *Ibid*, pp. 75-77.



este aspecto la cooperación de las diferentes unidades gubernamentales es fundamental para el desarrollo de la política; por eso, conforme se reinventa el gobierno, asegura Gore, debería confiarse más en los incentivos de mercado y menos en la creación de programas.

Un elemento que no debe dejar de mencionarse es lo que Al Gore denomina «dar poder de mercado al cliente», esto es, darle libertad de elección, o sea, crear «clientes con capacidad de elegir» con el objeto de que los monopolios públicos dejen de tener clientes cautivos y se dispongan a competir por ellos.⁵⁹

Dunleavy y Hood han rechazado la afirmación de Osborne y Gaebler (en la que también puede incluirse Al Gore) en el sentido en que sus planteamientos pueden constituir un nuevo paradigma: para ellos, el cambio en administración pública necesariamente tendrá que hacerse basándose en aspectos constitucionales que no tomaron en cuenta los reinventores del gobierno y caen en dos dimensiones:

1. el grado en que existen reglas de procedimientos generales del sistema y
2. el grado en que el sector público está separado del privado.

Una vez pasada la euforia de la reinención del gobierno, como también lo menciona Santana, los estudiosos de la administración pública han tratado de rescatar nuevamente los temas clásicos provenientes de la filosofía y la ciencia política con la intención de inculcarles a los reformadores del gobierno los valores fundamentales de la responsabilidad pública y el fomento de un carácter ético, congruente con las obligaciones cívicas de los servidores públicos.⁶⁰

Modelo posburocrático

De igual manera aunque con menor espectacularidad, el modelo posburocrático se generó en Estados Unidos. Tal como el modelo empresarial, éste propone que la administración pública funcione con ideas nuevas sobre el modo de hacer productivas y explicables las

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 126-127.

⁶⁰ Santana, obra citada, p. 60.

operaciones del gobierno; esto es, a partir de conceptos como clientes, calidad, servicio, incentivos, innovación y flexibilidad.⁶¹ También aquí la competencia es un elemento de importancia para que las instituciones gubernamentales sean responsables ante sus clientes.

Para el paradigma posburocrático el concepto de producción debe expresarse de manera semejante a la de la prestación de servicios, ya que su terminología puede recordar a los servidores públicos la compleja e íntima relación que existe entre el proceso y el producto en la prestación de servicios. La producción de bienes está separada de la distribución y del consumo, mientras que muchos servicios se producen, se entregan y se consumen en el mismo proceso.⁶²

Con el modelo posburocrático se busca desregular al gobierno o reinventarlo, pues los conceptos en que se basa (el control, las reglas y la centralización) son tan obsoletos que constituyen el principal obstáculo para que entren en escena términos alternativos como delegación, descentralización, simplificación, regulación basada en incentivos y cumplimiento voluntario.⁶³

De acuerdo con Barzelay, el término más adecuado para este nuevo grupo de ideas acerca de cómo hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno es el de *paradigma posburocrático*, en virtud de que *surgió* a partir del paradigma burocrático, cuyo propósito era permitirle al gobierno ponerse al servicio del interés público; en tanto el posburocrático sugiere que esa frase retórica de «el interés público» debe confinarse a los libros de historia política y administración estadounidense, para sustituirla por la expresión «los resultados que valoran los ciudadanos», que es más clara.⁶⁴

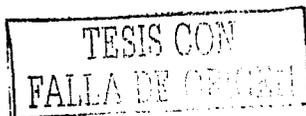
Según este enfoque, los ciudadanos se interesan más por la calidad y el valor de los servicios públicos que por sus costos; por lo tanto, se debe atravesar la burocracia para

⁶¹ Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998 (1988), pp. 173 y 176.

⁶² *Ibid.*, p. 183.

⁶³ *Ibid.*, p. 186.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 176-177.



transformar las operaciones de *staff*, separar los servicios del control, ampliar la opción al cliente, alentar la acción colectiva, cuantificar y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación.⁶⁵

2.4.2. El modelo *Westminster* de Gran Bretaña

En Gran Bretaña se consideraba que la administración burocrática había facilitado la universalización de los servicios, pero también que propició problemas como la insensibilidad administrativa y la dominación burocrática. A finales de la década de 1970 la opción para combatir esos problemas estuvo asociada a la nueva derecha, representada por Margaret Thatcher, quien como primera ministra adoptó una visión racional-egoísta ensalzando procesos mercantilizadores y de competencia en las administraciones públicas involucradas en la prestación de servicios públicos y negando la existencia del interés colectivo hasta colocar las relaciones administración-administrados en un contexto económico-prestacional.⁶⁶

Las principales causas de la reforma en Gran Bretaña fueron la quiebra financiera del erario y la percepción de que el servicio civil era inadecuado para actuar con eficiencia y eficacia en la provisión de servicios, en términos de gasto público; por lo tanto la reforma comenzó bajo la simple idea de que un mejor gobierno significaba gerencia de negocios. En 1979 Margaret Thatcher estableció una unidad de eficiencia para delinear la reforma gerencial,⁶⁷ de esa manera se introdujeron métodos, conceptos y valores del sector privado al público; pero además se agregó la elección pública (como ideario para reducir las fronteras del Estado), la privatización, la desregulación, la orientación al cliente y las fórmulas de mercado.⁶⁸

La reforma se llevó a cabo en cuatro etapas distintas y traslapadas: escrutinio, reformas finales, próximos pasos y reorganización estructural. En la primera, un grupo de servidores

⁶⁵ *Ibid.*, p. 194.

⁶⁶ Brugué, Amorós y Goma, obra citada, pp. 40-41.

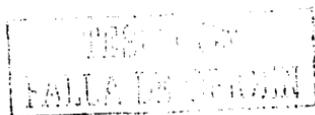
⁶⁷ En el caso de las reformas de Gran Bretaña, Margaret Thatcher centró su interés en ideas generadas en el Instituto Adam Smith, en el Centro de Estudios de Policy y en el Instituto de Asuntos Económicos. Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 20.

⁶⁸ Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, p. 221.

civiles bajo la supervisión de la *unidad de eficiencia*, hicieron gran cantidad de pequeños escrutinios y auscultación del trabajo de los departamentos a los que se les consideraba con mayores deficiencias en el desempeño gerencial. El resultado serviría más tarde para alimentar a *las reformas finales* encaminadas a establecer el manejo por objetivos y la institucionalización de valores de desempeño, en términos de costo y tiempo en todos los departamentos de la administración pública, de este modo se fortaleció la responsabilidad de la gerencia en línea. El propósito de estas reformas era establecer las bases de la gerencia pública británica para un periodo posterior, cuyo vehículo lo constituyó la *Iniciativa de manejo financiero*, expedida en 1982 con la finalidad de presentar un programa integral de reforma financiera para mejorar el control de gasto público.

En 1988 la *unidad de eficiencia* publicó un informe con los resultados de la evaluación hecha a la reforma entre 1979 y 1988, los cuales reflejaban escasos cambios por lo que se reclamó un doble esfuerzo. Entre sus principales temas estaba el análisis del gobierno, al que se le consideraba como unidad y por lo mismo se recomendaba crear agencias descentralizadas con divisiones gerenciales independientes a fin de proveer los servicios públicos, con esta medida se buscaba mayor eficiencia y efectividad delegando responsabilidades y otorgándoles poder discrecional a los gerentes como agentes operativos.

Con la iniciativa de los *próximos pasos* se hicieron cambios organizativos en los departamentos de servicio civil, por lo que se asignaron más responsabilidades operativas a los departamentos y a las posiciones del *staff* o agencias ejecutivas, asimismo se creó el cargo de jefe ejecutivo de agencia, se instituyó un proceso de selección y compensación de los titulares de los cargos muy diferente a la práctica estándar de servicio civil, y se estableció una relación formal y de comunicación directa entre jefes ejecutivos y ministros. Finalmente se procedió a alterar los servicios públicos prestados en nivel local, dentro de un esquema de redes organizativas; también se descentralizó el manejo de las responsabilidades en unidades singulares, se buscó la creación de un *ethos* gerencial privado y se estableció la competencia entre proveedores de servicios. Es importante



resaltar que el ambiente hostil que estos cambios generaron en gran parte del servicio civil determinó el proceso de la reforma y sus resultados.⁶⁹

Según diversos analistas, la Oficina de Servicio Público ha sido usada como una especie de contrarreforma que con un enfoque más conservador ha buscado limitar la fuerte tendencia a la privatización de las agencias *Next Steps*.⁷⁰

2.4.3. La nueva gerencia pública en escala global, el modelo de la OCDE

La orientación al cliente

Aunque hayamos mencionado aspectos de la esencia de la nueva gerencia pública en el modelo Westminster o en el empresarial, en realidad el más representativo es la orientación al cliente de la OCDE. En efecto, «El servicio de nueva gerencia pública (PUMA) de la OCDE ha propuesto nuevas prácticas generales que pueden ser aplicadas a través de países y culturas. En este aspecto la nueva gerencia pública se asemeja a las aproximaciones del libro de Peters y Waterman sobre gerencia en el sector privado *En busca de la excelencia* y al de Osborne y Gaebler, *Reinventando el gobierno*».⁷¹

El modelo propuesto por la OCDE surge a raíz de que se llegó a la consideración de que la administración pública funcionaba mal porque su contacto con los clientes era nulo, por lo mismo había una innumerable cantidad de quejas sobre lo complicado de los formularios, la falta de amabilidad de los funcionarios y la pérdida de tiempo en la realización de trámites; además, los ciudadanos estaban influidos por bienes tutelares como la educación, la salud y los recursos proporcionados por el Estado benefactor, lo que ocasionaba grandes gastos que debían ser financiados con cargo al erario público. Como solución, la OCDE propuso que la reforma girara en torno a la orientación al cliente; para ello plantearon que se aplicara la

⁶⁹ *Ibid.* pp. 169-170.

⁷⁰ Arellano, David, Gil, José Ramón, Macías, Jesús y Rojano, Ángeles, «Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un Análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)», en *Revista del CLAD reforma y democracia*. <http://www.clad.org.ve/rev17/arellano.html>.

⁷¹ Mathiasen, obra citada, p. 4.

responsividad, a la que definieron como una nueva actitud de parte de los funcionarios, con el objeto de brindar mejor servicio a los clientes.⁷²

No obstante, si se le solicita a la administración que incremente su responsividad, ésta se enfrenta a dilemas acerca de cómo fijar la distribución de los gastos y los beneficios en función de las necesidades de la clientela; esto porque según la OCDE la definición en administración pública es opaca, por lo mismo prescriben que la responsividad requiere un nuevo estilo administrativo: la gerencia pública.⁷³ Ciertamente, «no es una exageración sugerir que un enfoque hacia el cliente es o se está convirtiendo en un aspecto fundamental del profesionalismo y la ética del servicio público en los países miembros de la OCDE».⁷⁴

En este modelo de reforma se destacan también otros elementos como mayor atención en los resultados en cuanto a la eficiencia, la eficacia y la calidad del servicio, además de remplazar las estructuras jerárquicas y centralizadas por una gerencia pública descentralizada.

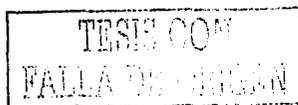
De manera general el estilo gerencial que propone la OCDE consiste en asegurar que la responsividad está basada en la orientación del trabajo administrativo hacia el exterior, es decir, hacia los clientes; sin embargo, como los servidores públicos han sido formados para mirar hacia el interior de la administración pública, esto no resulta sencillo: por lo mismo proponen que los asuntos gerenciales se separen de la política para hacer que la responsividad se desplace del diseño de *policy* hasta el de su aplicación; en pocas palabras, la responsividad debe igualarse con la disciplina de la gerencia denominada *marketing*.⁷⁵

⁷² Organization for Economic Co-operation and Development, *Administration as Service the Public as Client*, Paris, OCDE, 1987, pp. 15-16 y 23-24.

⁷³ *Ibid.*, pp. 29-30.

⁷⁴ Shan, David y Amberg, Morten, «Exposición de antecedentes», en *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Departamento del Distrito Federal, 1996, pp. 20-21.

⁷⁵ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, p. 250.



Los modelos de gerencia que hasta aquí hemos analizado (particularmente el empresarial y el Westminster) han diseminado olas expansivas en diversos países acerca de lo que es un aparente éxito de implementación de reformas neogerenciales para el mejor funcionamiento de la administración pública; sobre todo hacia los países subdesarrollados. Empero, en el caso de la orientación al cliente de la OCDE, su propuesta no ha quedado tan sólo en eso o en ejemplos, sino que se ha constituido en un movimiento global encaminado a que la administración pública cambie su funcionamiento burocrático por el de la empresa y el mercado, tanto en países desarrollados como en desarrollo.

Pero, a todo esto ¿qué es la OCDE y qué ha determinado que se haya erigido como la cabeza de la reforma neogerencial?, ¿cómo fue que una organización económica llegó a presidir el movimiento de reforma neogerencial en todo el mundo?, ¿es correcto, factible y recomendable que una organización diseñada para fomentar empresas y encauzar el comercio internacional dicte los lineamientos y las propuestas para renovar a la administración pública? Veamos a continuación de que se trata todo esto.

EL PROYECTO OCDE: LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DEL PÚBLICO COMO CLIENTE

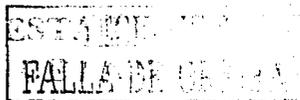
3.1. La OCDE: antecedentes, organización y funcionamiento

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se creó en 1960, con el objeto de reforzar la economía de los países miembros, mejorar su eficiencia, afinar los sistemas de mercado, ampliar el libre comercio y contribuir al desarrollo de los países industrializados y en desarrollo; actualmente se compone por treinta países y trabaja para coordinar políticas nacionales que en el mundo de hoy, cada vez más globalizado, deben, según la propia OCDE, *«integrar una red de procedimientos uniformes dentro de cada país»*.¹

Esta última frase que describe los objetivos de la organización nos llama particularmente la atención debido a que, por una parte se refiere a la globalización y por la otra a los procedimientos estandarizados que busca establecer. Como podemos apreciar, esta organización no tiene inhibiciones para externar sus objetivos ya que, según sus representantes, son de lo más lógico debido a la naturaleza que encarna la OCDE: una naturaleza económica.

«La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de *economía de mercado*. En la OCDE los representantes de los países miembros se reúnen para

¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Folleto OCDE, información básica, París, OCDE, s/f, pp. 3 y 5. El énfasis es nuestro.



intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros».²

En apartados anteriores comentamos de manera general cómo se han encumbrado las corrientes que consideran a la economía de mercado una forma de organización superior; igualmente analizamos la razón por la que esa concepción ha derivado en una extrapolación de esas doctrinas hacia el interior del gobierno y, por consiguiente, cómo ha repercutido el fenómeno dentro de la administración pública. Justamente estos elementos son los que corresponden a la definición de la OCDE y a su misión; nos referimos al mercado y al libre comercio.

Es obvio que para una organización económica de nuestro tiempo el mercado es una preocupación central, por lo mismo no nos sorprende que el economista sea el profesional predominante en ella; por ejemplo, en la OCDE más de la tercera parte del personal que integra su secretariado son economistas, pero nuestra interrogante va en el sentido de saber cómo es que una organización de esta naturaleza se constituyó en punta de lanza de las reformas en administración pública.

En un primer intento por explicarnos ese avance pensamos que quizá se deba a que, siguiendo la doctrina neoliberal, sus adeptos buscaron que la administración pública también funcionara bajo esquemas de mercado,³ como cualquier gerencia cataláctica enfocada al intercambio, donde se considera que no hay jerarquías ni coerción sino todo funciona por mecanismos de coordinación automáticos.⁴

En este sentido la OCDE es una organización que conoce perfectamente esos mecanismos; además, también influye su interés por establecer una red de procedimientos uniformes dentro de cada país con el objeto de cambiar el *gobierno de la política* por el *gobierno del*

² OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://rtm.net.mx/ocde/estruc.html>. El énfasis es nuestro.

³ De acuerdo con Hayek, «en una economía de mercado donde nadie distribuye, los individuos se proporcionan mutuamente bienes y servicios». Hayek, Friedrich, *Democracia, justicia y socialismo*, México, Editorial Diana, 1978, pp. 38-39.

⁴ *Ibid.*

mercado, desde su punto de vista sin coerción y partiendo de la orientación al cliente y de la coordinación.

Por otro lado, la naturaleza de la OCDE siempre ha sido económica; por lo mismo, la nueva gerencia pública, al tenor de la proclamada nueva revolución económica, encontró allí su *locus* natural que le permitió germinar y difundirse internacionalmente. De 1960 a finales de la década de 1970 las principales actividades de la organización se debieron a sus comités técnicos y sus cuerpos semiautónomos, entre los que destaca el Centro de Desarrollo, encargado del análisis empresarial de los proyectos industriales en países desarrollados o en desarrollo; además de los estudios sobre ajuste estructural, ajuste industrial, *políticas* de asistencia para el ajuste del comercio y exportación de manufacturas de países subdesarrollados, entre otros.⁵

Desde finales de los años de 1970 hasta la fecha se han multiplicado las actividades de la organización, que poco a poco empezó a englobar asuntos que surgieron o que incorporó gradualmente a su foco de análisis; como los de biotecnología, competencia y reforma regulatoria, corrupción, desarrollo, educación, comercio electrónico, economías emergentes o en transición, empleo, energía, medio ambiente, crecimiento, salud, seguros y pensiones, lavado de dinero, migración internacional, gobernanza corporativa y gerencia, ciencia e innovación, estadísticas y sistema tributario.⁶ De esta manera el trabajo de la OCDE ha ido abarcando cada vez más especialidades por sector y disciplinas, coordinadas en estudios multidisciplinarios y horizontales.⁷

Con esta incursión hacia nuevos campos de estudio se crea, a finales de 1980 pero de manera formal una década después, el Comité de Gerencia Pública con el objeto de formular y establecer lineamientos generales para la reforma de la administración pública;

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Análisis empresarial de proyectos industriales en países en desarrollo*, México, Gráfica Panamericana, 1972.
Organization for Economic Co-operation and Development, *Adjustment for Trade*, Paris, OCDE, 1975.

⁶ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.com>.

⁷ *Ibid*, <http://www.oecd.com/about>.



aunque delineados con técnicas de la empresa privada y postulados de mercado de la economía neoclásica.⁸

3.1.1. Origen y antecedentes

En sus inicios, la configuración de la OCDE fue diferente a como la conocemos hoy día; incluso sus funciones obedecían a otros objetivos. La organización primigenia la constituyó la Organización para la Cooperación Económica Europea OEECE (*Organisation for European Economic Co-operation OEEC*), conformada para administrar la ayuda que Estados Unidos y Canadá daban, bajo los auspicios del Plan Marshall, para reconstruir Europa después de la Segunda Guerra Mundial.⁹

La OEECE se creó el 16 de abril de 1948 como resultado del acuerdo derivado del Plan Marshall y de la Conferencia de los dieciséis (*Conference for European Economic Co-operation*), pues se necesitaba establecer una organización permanente que continuara trabajando para la recuperación de Europa; más particularmente para supervisar la distribución de la ayuda. Los dirigentes de la organización establecieron su sede en Chateau de la Muette, en París, Francia, donde aún continúa.

El objetivo de la OEECE era preparar el Programa de Recuperación Europea con la intención de justificar el esfuerzo que hacían Estados Unidos y Canadá; sus principios eran los siguientes:

- ✓ promover la cooperación entre países participantes junto con sus programas nacionales de producción para la reconstrucción de Europa;
- ✓ desarrollar el comercio intra-europeo reduciendo tarifas y otras barreras para la expansión del comercio;

⁸ Desde 1988 se registran documentos elaborados por el Comité de Gerencia Pública, con todo y que aún no se hubiese establecido formalmente. OECD, *New Trends in Rural Policymaking*, Paris, Public Management, 1988.

⁹ OECD, *Online Organization for Economic Co-operation and Development*, <http://www.oecd.org/about/origins/index.htm>.

- ✓ estudiar la factibilidad para crear una unión de derechos de aduana o área de libre comercio;
- ✓ ver la posibilidad de establecer una multilateralización de pagos; y
- ✓ lograr condiciones para la mejor utilización del trabajo.

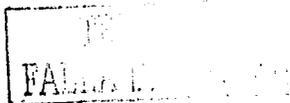
Los representantes de los países que conformaron la OEEC integraron el consejo de la organización,¹⁰ encargado de nombrar a un comité ejecutivo de siete miembros con delegación parcial de poderes entre las asambleas de consejo completo; todas sus decisiones requerían unanimidad y la estructura de los asuntos de los cuerpos subordinados estaban compuestos por cincuenta comités técnicos verticales y horizontales, responsables de manejar áreas particulares como alimentos y agricultura, carbón, electricidad, petróleo, hierro y acero, materias primas, maquinaria, productos químicos, papel, textiles, balanza de pagos y comercio.

El secretario general de la OEEC recibía su autoridad del consejo y, ya desde entonces, el trabajo en la secretaría se llevaba a cabo en direcciones y comités técnicos alrededor de los que se alineaban los ministros de los países miembros.

En agosto de 1949 arrancó la segunda fase de ayuda a los países europeos, sólo que la crisis y la devaluación monetaria de Inglaterra en septiembre de ese año la eclipsaron. Debido a que la crisis golpeó también al Plan Marshall, Estados Unidos y Canadá cambiaron su política de ayuda e hicieron ajustes donde consideraban que el plan no estaba correctamente dirigido para la integración económica.

Un año más tarde el consejo echó a andar un plan para la integración de Europa basándose en la especialización de actividades, como la división del trabajo y la creación de un

¹⁰ En sus orígenes la OEEC tenía 18 miembros: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Alemania Occidental; la zona angloamericana del territorio libre de Trieste también participó, hasta que regresó a la soberanía italiana.



mercado europeo único; además buscó acelerar el libre comercio y asegurar que se le otorgaran mayores facultades para organizar o racionalizar a las economías europeas.¹¹

A partir de 1952 la OEEC empezó a declinar debido al inesperado fin del Plan Marshall y al subsecuente cambio de interés de los países hacia la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN); y es que en 1951 la conferencia de la OTAN había creado un comité especial con la intención de estudiar cuestiones relativas al desarrollo económico de sus países integrantes, según las posibilidades económicas de cada uno de ellos. Por lo mismo decidieron que la OEEC tratara todo lo referente a la economía europea, incluyendo lo relacionado con el funcionamiento de la OTAN. Como resultado, en 1957 se organizó en la OEEC una Agencia Europea de Energía Nuclear y una estructura tal que permitiera hacer las negociaciones necesarias para determinar las condiciones que condujeran a establecer un área europea de libre comercio, con el propósito de que todos los países miembros integraran un mercado común.¹²

En síntesis, una vez que la organización europea logró su propósito de administrar la ayuda del Plan Marshall (1948) para la reconstrucción de Europa, aprovechó su estructura para establecer una organización con la que se determinara un área de libre comercio en Europa (1957): que finalmente derivaría en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1961).

3.1.2. Marco legal

El marco legal en el que se apoya la reconstrucción de la Organización para la Cooperación Económica Europea, ahora llamada Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se creó a raíz de la *Convención* sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, efectuada en París el 14 de diciembre de 1960.¹³

¹¹ OCDE, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/oeed/pages/home/displaygeneral/0,33,EN-document-0-nodirectorate-no21-9355-0,00.html>.

¹² *Ibid.*

¹³ Véase anexo 1.

En el documento signado en la *Convención* los países que integraron la OEEC reconocen que la fortaleza económica y la prosperidad son esenciales tanto para el logro de los propósitos de sus naciones como para la preservación de la libertad individual y el incremento del bienestar general; igualmente manifestaron que confiaban en que podían promover esa ayuda de manera más efectiva si reforzaban su tradición de cooperación, pues se declaraban convencidos de que esta era la única manera de contribuir a la paz y la armoniosa relación entre las personas del mundo, debido a que de entrada reconocían la creciente interdependencia de sus economías.

Además, desde su punto de vista las naciones económicamente más avanzadas estaban obligadas a cooperar con sus mejores habilidades para asistir a los países en proceso de desarrollo económico, en virtud de que alentar la expansión del comercio mundial es uno de los factores más importantes para favorecer el desarrollo de los países y el mejoramiento de las relaciones económicas internacionales. De la misma manera determinaron que, como una obligación, perseguirían esos propósitos en otras organizaciones o instituciones internacionales en las que participaran, o bajo los acuerdos de los que eran parte; es así como se establecieron las disposiciones para reconstruir la Organización para la Cooperación Económica Europea en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Los apartados que ilustran claramente los objetivos, las facultades y la injerencia de la OCEDE en los países miembros y no miembros, lo mismo que su autoridad supranacional, corresponden a los artículos 1, 2, 3, 5, 11 y 12. En el primero se explica que la organización buscará contribuir a sanar la expansión económica en los países miembros y no miembros que se encuentren en proceso de desarrollo económico, además de coadyuvar a la expansión del comercio internacional.

El segundo artículo se consagra al acuerdo adoptado de manera individual o conjunta para promover el uso eficiente de los recursos económicos, dirigir las *policies* encaminadas a lograr el crecimiento económico interno y externo, lograr la estabilidad financiera y conducir los esfuerzos que tiendan a reducir o abolir obstáculos para el intercambio de

FALLA 10

bienes y servicios; igualmente en este acuerdo se establecen los pagos corrientes y se mantiene o extiende la liberación de movimientos de capital para que contribuyan al proceso de desarrollo económico de los países miembros y no miembros. Al final del artículo se explica que para lograr esos objetivos los países en desarrollo deberán emplear medios apropiados como el flujo de capital, proveniente de los países desarrollados, así como la asistencia técnica y de seguridad para la expansión de sus mercados de exportación.

En el artículo 3 se especifica que para lograr los objetivos del artículo 1 y cumplir con las tareas contenidas en el artículo 2 los miembros acuerdan mantenerse mutuamente informados proporcionándole a la OCDE toda clase de información, necesaria para la efectiva ejecución de sus tareas; asimismo se comprometen a consultarse entre ellos constantemente, llevar a cabo estudios diversos, participar en proyectos previamente acordados, cooperar lo más cercano posible, además de tomar acciones coordinadas donde sea apropiado.

Por su parte el artículo 5 deja de manifiesto que para el logro de sus objetivos la organización deberá tomar decisiones obligatorias para todos los miembros, por lo mismo podrá hacerles recomendaciones y comprometerse en acuerdos con miembros y no miembros de los estados y organizaciones internacionales. En tanto el artículo 11 determina que, por el carácter internacional de la organización, el secretario general, el delegado o secretarios asistentes y el *staff* tienen la obligación de no pedir ni recibir instrucciones ni de otros miembros ni de ningún gobierno o autoridad externo a la organización. Finalmente el artículo 12 explica que en los términos y condiciones que el consejo determine, la organización dirigirá comunicaciones a los estados u organizaciones no miembros, establecerá y mantendrá relaciones con ellos; en los mismos términos decidirá cuándo invita o no a las organizaciones o estados a que participen en actividades de la organización.

En síntesis, a partir de su nueva personalidad el principal objetivo de la OCDE es reforzar la economía de sus países miembros, además de mejorar su eficiencia, afinar los sistemas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de mercado, ampliar el libre comercio y contribuir al desarrollo de los países industrializados y en desarrollo: todo en concordancia con un sistema de economía de mercado.

3.1.3. Integración

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico reúne a 30 países miembros para compartir experiencias, buscar soluciones a los problemas comunes y, sobre todo, trabajar de manera conjunta para coordinar políticas nacionales e internacionales con miras a integrar una red de procedimientos uniformes dentro de cada país. Para ser parte de esta organización la membresía se mantiene abierta a todos los países que se comprometan con los principios de la economía de mercado y la democracia pluralista.¹⁴ Por eso, como ellos mismos lo expresan, la OCDE no es un club cerrado; también enfatizan que han establecido muchos contactos con el resto del mundo por medio del diálogo y de los programas de colaboración con los países del bloque soviético, Asia y América Latina.

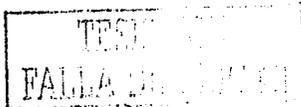
En un principio fueron veinte los países que conformaron la organización y eran parte de Europa y Norte América, más tarde se incorporaron Japón, Australia, Nueva Zelanda y Finlandia; recientemente México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea y República Eslovaca. Pero, veamos ahora cómo se integra y de qué manera funciona la OCDE.

3.1.4. Organización, funcionamiento y trabajo de la OCDE¹⁵

La estructura en que se apoyan los países para encontrar e intercambiar información son los comités, los cuales se encargan también reunir en su sede a los representantes de los países asociados; ya sea por parte de sus gobiernos o de sus delegaciones (o embajadas) en París ante la OCDE, o de ambos. El comité más importante es el consejo, el órgano de gobierno.

¹⁴ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/general/index.htm>.

¹⁵ Para obtener una idea esquemática de la estructura de la OCDE puede consultarse el anexo 2. La información en que nos basamos corresponde al año 2000.



El consejo

El máximo órgano de gobierno de la OCDE es el consejo, constituido por representantes permanentes que en general suelen ser los embajadores de los países miembros, más un representante de la Comisión Europea. Se reúne regularmente a nivel de embajadores ante la OCDE para proporcionar las directivas generales de la organización y determinar sus labores; también se reúne a nivel ministerial una vez por año, cuando los ministros del exterior, de finanzas o de algún otro ministerio de los países miembros promueven temas cuya importancia ayude a sensibilizar a la opinión pública, y a determinar las prioridades que regirán el trabajo de la OCDE durante el año siguiente.

Además, el consejo determina el programa de trabajo y el presupuesto de la organización, aprueba las decisiones, que son legalmente vinculantes y las recomendaciones, que expresan voluntad política, igualmente se ocupa del seguimiento diario de la organización. El secretario general de la OCDE es quien preside el Consejo.

Los comités

Los comités especializados se reúnen para formular ideas y verificar el progreso que han alcanzado en áreas perfectamente bien definidas como el comercio internacional, la gerencia pública, la ayuda al desarrollo o los mercados financieros. Son alrededor de 200 los comités, grupos de trabajo y subgrupos técnicos, compuestos por unos 40 mil expertos que por regla general son los funcionarios de más alto rango y responsabilidad para la toma de decisiones en los países asociados.

Los responsables gubernamentales acuden a los encuentros de los comités de la OCDE cada año para solicitar, revisar y colaborar con los trabajos que el secretariado de la organización lleva a cabo e incluso, desde sus lugares de origen pueden tener acceso electrónico a sus documentos e intercambiar datos por medio de OLIS, su red de información mundial. Las discusiones de comité son generalmente confidenciales. Por tradición las decisiones de los comités no se toman mediante el sistema de voto sino por consenso.

El secretariado

El Secretariado está formado por mil 850 empleados que trabajan de forma directa o indirecta para apoyar las actividades de los comités; de ellos, aproximadamente 700 son economistas y el resto científicos, abogados y demás especialistas encargados de hacer la investigación y el análisis de fondo, distribuidos en una docena de direcciones.¹⁶

Al frente del secretariado se encuentra un secretario general, apoyado por otros cuatro secretarios generales adjuntos; preside el consejo y establece el contacto esencial entre las delegaciones de cada país y el secretariado.

Su personal lo componen ciudadanos de los países miembros, estos se desempeñan como funcionarios internacionales sin ninguna filiación nacional durante su tiempo de trabajo en la organización. Los dos idiomas oficiales de la OCDE son el inglés y francés.

Los recursos económicos con los que funciona la organización corresponden a las aportaciones que cada uno de los países miembros hace. Para el presupuesto anual las cantidades a aportar se determinan en función del tamaño de la economía de cada país, considerada individualmente, aunque también se pueden hacer por separado para programas o proyectos específicos; el monto total anual es de 200 millones de dólares americanos, aproximadamente.

¹⁶ Estas cifras corresponden al año 2000, las más recientes (marzo de 2003) dan cuenta de dos mil 300 empleados y 700 siguen siendo economistas; como se observa, en dos años y medio hubo un incremento de 450 empleados, 25% más, cifra alta si recordamos que la OCDE propone la reducción del personal en las organizaciones gubernamentales. Además, el hecho de que usen *direcciones* para organizar el trabajo administrativo evidencia en la OCDE una organización burocrática, incongruente con sus planteamientos y propuestas gerenciales: concretamente de su Comité de Gerencia Pública en lo referente a estructuras, organización y funcionamiento. OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-0-nodirectorate-no-13-26640_0,00.html#title4.

El trabajo de la OCDE

La organización ha expresado que la satisfacción más grande que obtiene con su labor es alimentar a otros trabajos, pues a diferencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional la OCDE no otorga financiamientos ni es un organismo negociador como las Naciones Unidas. Por lo mismo consideran que su eficacia reside en el examen mutuo que efectúan los gobiernos, en la vigilancia multilateral, en la presión que ejercen los países miembros y en su función de apoyo a los gobiernos para que adopten medidas políticas rigurosas con la intención de hacer más eficientes sus economías.

Las discusiones en la OCDE a veces se convierten en negociaciones y los países miembros aceptan esas reglas para acceder a la cooperación internacional. Estas discusiones también pueden culminar en tratados formales sobre créditos para la exportación, circulación de capitales e inversión extranjera directa, o bien producir normas y modelos para regímenes tributarios internacionales, o recomendaciones y pautas para prácticas ambientales o acuerdos menos formales.

El trabajo que el secretariado efectúa es paralelo al de los comités: cada una de las direcciones del secretariado da servicio a uno o más comités, grupos y subgrupos de trabajo de los mismos. Las principales actividades de la organización se realizan a partir de especialidades por sector.¹⁷ La especialidad más conocida es la que abarca tareas relacionadas con la economía, por lo que constituye su sección más grande donde el Departamento de Política Económica trabaja bajo la dirección del economista en jefe de la organización a fin de darles seguimiento a los proyectos y analizar los asuntos macroeconómicos y los temas estructurales o de microeconomía.

En la sección de Estadísticas la dirección responsable recolecta las estadísticas económicas de los distintos países para luego estandarizarlas y hacerlas internacionalmente comparables, enseguida procede a su publicación electrónica e impresa, ya sea en la página

¹⁷ El trabajo de la OCDE se aproxima cada vez más a los asuntos de los países a través de las especialidades por sector y de las disciplinas que se coordinan en estudios multidisciplinarios y horizontales.

web o en documentos como *Principales Indicadores Económicos*, una de las publicaciones más importantes de la OCDE.

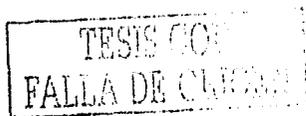
La Dirección de Medio Ambiente obedece al interés que la OCDE tiene porque las *policies* de crecimiento económico y la protección ambiental sean compatibles y se refuercen mutuamente.

En la Dirección de Cooperación para el Desarrollo se fomenta y armoniza la asistencia de la OCDE a los países en desarrollo, ya que esta dirección se ocupa de ayudar a los países miembros a que adquieran una mejor comprensión de los problemas económicos gracias a que los funcionarios (tanto de países desarrollados como subdesarrollados) comparten experiencias e intercambian ideas con la finalidad de lograr cambios constructivos.

Por lo que toca a los asuntos relacionados con la administración pública, el Servicio de Gerencia Pública analiza la forma como los gobiernos administran sus propios sectores públicos, manejan sus recursos humanos, su reglamentación, sus presupuestos, su gestión financiera, sus sistemas de responsabilidad, sus planes de acción y sus estructuras para la toma de decisiones, así como las rutas de análisis para reformar a la administración pública.

En esta misma sección se ubica el programa especial de Apoyo para Mejorar la Administración y la Gerencia Pública (SIGMA), cuyo objetivo es ayudar a los países del centro y del este de Europa con regímenes democráticos a fin de que los países en transición reformen sus sistemas de administración pública; para ello recurren a la experiencia y las redes de trabajo del Servicio de Gerencia Pública con el que introducen e implementan las ideas de la nueva gerencia pública.

Debido a que la OCDE considera que el motor del desarrollo económico es el comercio, y que éste operará a todo vapor en una época de globalización, la Dirección de Comercio tiene como función examinar las reglas multilaterales y las disciplinas que deberán



establecerse en el futuro para mantener un cierto orden cuando el comercio se encuentre en intensa expansión.

Por su parte la Dirección de Asuntos Financieros trabaja para crear un ambiente propicio en los negocios, fomentando mercados eficientes y estableciendo un marco justo y predecible para las finanzas e inversiones internacionales; asimismo promueve la libertad de inversión internacional, la circulación de capitales y el intercambio de servicios, además de establecer principios de tributación internacional, investigar los efectos de las reformas fiscales tanto dentro de los países como en su nivel internacional, así como fomentar la cooperación de todos los países miembros para luchar contra el fraude fiscal.

En cuanto a la ciencia, la tecnología y la industria, la dirección a cargo examina la forma como estos tres factores intervienen en el crecimiento económico y el empleo, haciendo comparaciones internacionales de los sistemas de innovación y estudiando las condiciones en las que la *policy* industrial y las *policies* específicas promueven el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

Respecto a la *policy* social, la Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales supervisa el trabajo de las áreas en las que la *policy* pública evita la exclusión social, al tiempo que analiza los sistemas de educación y formación basándose en un compendio anual de cifras; igualmente examina la infraestructura del empleo y los modelos de remuneración. lo mismo que la eficacia de los programas de atención a la salud y bienestar social, el papel de la mujer en el potencial laboral y la manera como la tecnología afecta a los trabajadores.

Otras actividades que también están en el interés de la OCDE son:

- Estudiar el envejecimiento de la población, por lo que se examinan sus implicaciones internacionales con el objeto de elaborar las estrategias financieras y fiscales necesarias para enfrentar la problemática.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Luchar contra la corrupción. En este rubro la OCDE ha asumido un papel relevante contra la corrupción, a tal grado que las economías más grandes del mundo han adoptado reglas comunes para castigar actos de ese tipo.
- Gobierno corporativo. El interés en lo que la OCDE denomina gobierno corporativo surge a raíz de la consideración de que en un mundo integrado por mercados financieros, competencia global y progreso tecnológico acelerado, los gobiernos deben desempeñar un papel de primer orden infundiendo la eficiencia, la credibilidad y la adaptabilidad a prácticas de gobernanza corporativa por medio de leyes y regulaciones.
- Comercio electrónico. En cuanto al comercio electrónico, la organización considera que éste es el trasbordador que llevará al mundo a un desarrollo exitoso. En la visión de la OCDE el comercio electrónico es un elemento fundamental para el crecimiento económico, el trabajo, la expansión y el mejoramiento de las condiciones sociales de todos los países del mundo.

La OCDE también manifiesta que trabaja en el análisis de las implicaciones y posibles responsabilidades políticas en áreas como impuestos, fraudes al consumidor, protección, privacidad y seguridad. Desde su punto de vista las políticas macroeconómicas tienen un profundo efecto en las economías que están por desarrollarse, tanto a largo como a corto plazo y, por lo mismo, las analizan continuamente.

En cuanto a la reforma regulatoria, la OCDE igualmente revisa constantemente las instituciones de sus países miembros con miras a explorar las estructuras institucionales y la capacidad de las administraciones nacionales para asegurar una alta calidad en la regulación, así como averiguar el impacto de la apertura de mercados y *políticas* competitivas, entre otros.

Con la finalidad de tener mayor contacto con las economías más dinámicas externas a la OCDE, ésta tiene un programa especialmente formulado para ello donde por medio de

conferencias y talleres de trabajo intercambian información sobre puntos de vista muy particulares, como comercio, inversión, transporte, sistemas tributarios, finanzas y gerencia pública; gracias a él la organización tiene lazos cada vez más estrechos con Argentina, Brasil y Chile. México se adhirió a la OCDE en 1994.¹⁸

Como hemos observado, para la OCDE el motor del desarrollo es el comercio y éste opera a todo vapor en esta época de globalización, por lo que la Dirección de Comercio examina las reglas multilaterales y disciplinas necesarias con la intención de mantener condiciones favorables en el futuro para su intensa expansión. En este sentido la organización comparte con otros organismos internacionales la idea de que el Estado únicamente debe fungir como promotor y regulador o como elemento catalizador para el crecimiento económico.¹⁹

Aunque más adelante nos centraremos en las razones que justifican nuestra aseveración, por lo pronto dejaremos de manifiesto que es la propia OCDE la representación materializada de los principios de la economía neoclásica,²⁰ de ahí que sea ella la que difunda los elementos que constituyen el nuevo modelo de gerencia global pues tiene a su disposición los instrumentos y las vías de injerencia necesarias para establecer un modelo de gerencia pública global. Por principio, cuenta con el mutuo poder de presión que se ejerce entre los países miembros, además la facultad para apoyar a los gobiernos cuando deciden tomar medidas políticas más rigurosas para que sus economías sean más eficientes, como por ejemplo en las reformas financieras o en las reformas a la administración pública: tal como se lee en su artículo 5:

«Para el logro de sus objetivos la organización tomará decisiones que deberán ser obligatorias para todos los miembros; podrá hacer

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDXC, núm. 3, México, 5 de julio de 1994, pp. 10-20.

¹⁹ Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1997, p. 2.

²⁰ Ya Omar Guerrero lo ha puesto de manifiesto: «la economía neoclásica que postula la promoción de los mercados, la competencia, la promoción del espíritu empresarial y la orientación hacia el cliente, más allá del *locus* económico privado, propone su extensión hacia el Estado, alterando radicalmente su misión, sus fines, su organización y su funcionamiento». Guerrero, Omar, «El management de la interdependencia global», en *Revista del IAPUG*, Guanajuato, núm. 2, 2000, p. 17.

recomendaciones a los miembros y se comprometerá en acuerdos con miembros y no miembros de los estados y organizaciones internacionales».²¹

Cabe enfatizar que además no recibe instrucciones de ningún gobierno o autoridad externa a la organización. Lo que también está puntualmente especificado en el artículo 11:

«Por el carácter internacional de la organización, el Secretario General, el delegado o secretarios asistentes, y el *staff* nunca pedirán o recibirán instrucciones de otros miembros o de algún gobierno o autoridad externo a la organización».²²

Como se observa, las discusiones que se gestan en sus reuniones o se convierten en negociación conllevan el compromiso de los países miembros para aceptar esas reglas del juego, con miras a la cooperación internacional; o culminan en tratados formales; aunque también pueden derivar en normas y modelos para regímenes tributarios internacionales, o en recomendaciones que la organización pide se pongan en práctica con base en la autoridad que ostenta de acuerdo con sus atribuciones.

Para hacer extensiva cualquiera de estas opciones a los países subdesarrollados, la OCDE cuenta con una especialidad de desarrollo donde el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) se encarga de fomentar y armonizar lo que su nombre indica; es decir, cuenta con un organismo vinculado directamente con esos países, además de hacer labores de investigación para que sus países miembros comprendan mejor sus problemas económicos. También, mediante este Comité los funcionarios de países desarrollados y subdesarrollados comparten experiencias e intercambian ideas con el objeto de lograr lo que ellos denominan

²¹ *Convención sobre la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica*, París, 14 de diciembre de 1960: artículos 5 y 12. En los términos y condiciones que el Consejo determine, la organización dirigirá comunicaciones a los estados u organizaciones no miembros; establecerá y mantendrá relaciones con ellos y en los mismos términos invitará o no a las organizaciones o estados a participar en actividades de la organización.

²² *Ibid*, artículo 11.

cambios constructivos; que más bien podrían entenderse como la importación de ideas de los países globalizadores a los globalizados.²³

Para reforzar los vínculos con los países no miembros también cuentan con el denominado Centro de Cooperación con países no miembros (*Centre for Co-operation with Non-Members*), que promueve y coordina el diálogo político y la cooperación de la OCDE con estos países que actualmente alcanza un número aproximado de 70. La función esencial del centro es reunir a reformadores de todo el mundo para compartir experiencias de *policy* y análisis que contribuyan a un crecimiento económico global sustentable, lo mismo que al desarrollo social y a la buena gobernanza. Con este centro de cooperación la OCDE monitorea y analiza los procesos de cambio de las economías en desarrollo.²⁴

Como se recordará, los miembros de la OCDE tienen en común un grupo de instrumentos estándar que abarcan diversas áreas económicas y políticas, por lo mismo, los países no miembros ya saben que cuando establecen contactos y vínculos con la organización tendrán que implementar esos estándares junto con las medidas que establece, incluyendo legislaciones importantes especialmente diseñadas dentro de ese grupo de instrumentos.²⁵

Como parte de su trabajo la OCDE firmó un estatuto conjunto de prioridades de cooperación con el Banco Mundial, (OCDE-BM). Obviamente esa cooperación se basa en las ventajas que ambos pueden procurarse. Con el estatuto los países que no son miembros de la OCDE -y no participan en los programas- pero sí clientes del Banco Mundial, adquieren un elevado acceso a las guías, los estándares y las *policies know-how*, basados en la experiencia de los países miembros de la OCDE. Por su parte el Banco contribuye con

²³ «[...] el Estado globalizador que impone las reglas a los organismos económicos internacionales. [...] consiste en un Estado supranacional que induce su modo de vida y sus intereses, que son los mismos que detentan las corporaciones transnacionales y que inculcan en otros estados. [...] el Estado globalizado se materializa en las naciones subdesarrolladas que la globalización se empeña por expropiar de ciudadanía, y poner a clientes como sus habitantes». Guerrero. «El management de la interdependencia global», p. 16.

²⁴ OECD. Borderless Co-operation. Centre for Co-operation with Non-Members CCNM, p. 2, <http://www.oecd.org/EN/search/0,,EN-search-0-nodirectorate-4-5-no-0-00.html>.

²⁵ *Ibid*, p. 3.

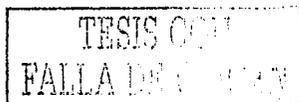
una extensa presencia en los países no miembros, proporcionándoles su amplia experiencia en la aplicación de *policies* impuestas en diversos escenarios y a través de muchos sectores; de tal manera que puede combinar apoyo intelectual y financiero para sus prestatarios, lo mismo que interpretar sus intereses en el debate global.²⁶

De las actividades del centro de cooperación se desprenden diversos programas para reforzar su presencia en los países en desarrollo, entre los que destaca el programa formulado para estar más en contacto con las economías más dinámicas externas a la OCDE; por ejemplo por medio de conferencias y talleres de trabajo se intercambia información sobre puntos de vista y tópicos especializados. En cuanto a gerencia pública, en octubre del 2000 el Comité de Gerencia Pública aprobó que Argentina, Brasil y Chile se integraran como participantes y observadores en sus reuniones y actividades.²⁷

Comité de Gerencia Pública (*Public Management Committee*) PUMA, por sus siglas en inglés. Este comité se dedica a analizar la forma como los gobiernos administran sus propios sectores públicos, cómo manejan sus recursos humanos, su reglamentación, sus presupuestos, su gestión financiera, sus sistemas de responsabilidad, sus planes de acción y sus estructuras para tomar decisiones; además de las rutas de análisis para reformar: esto, para recomendarles a todos los países la implantación de las reformas de nueva gerencia pública. Al PUMA lo refuerza un programa especial de Apoyo para mejorar la administración y la gerencia pública (SIGMA), enfocado particularmente en los países del centro y este de Europa para que establezcan sistemas de administración pública, obviamente bajo los patrones de funcionamiento del modelo de nueva gerencia pública; o bien, para buscarles ayuda a los países en transición a fin de que reformen sus sistemas de administración pública mediante a la experiencia y las redes de trabajo del servicio de gerencia pública: o lo que es lo mismo, a la implantación del modelo de nueva gerencia pública.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Public Management Service, Public Management Committee, 22nd Session of the Public Management Committee, Château de la Muette, Paris, 30-31 October 2000, p. 3.



Por lo que toca a la reforma regulatoria, ésta constituye una de las principales iniciativas de reforma que ha desarrollado el PUMA,²⁸ pues gracias a él la OCDE vigila la evolución progresiva de sus países miembros, explorando sus estructuras institucionales para continuar estableciendo marcos favorables al comercio internacional. La reforma regulatoria también funge como fuente de estandarización, producto de la revisión paulatina de sus estructuras institucionales por medio de las cuales dicta requerimientos específicos que deben cumplirse dentro de los periodos fijados.²⁹

Cuando la OCDE dirige sus objetivos para lograr la reforma regulatoria explica que el trabajo del PUMA, en gerencia regulatoria, está encaminado a construir una política y una estructura tal que permitan establecer las bases para hacer más eficiente y responsiva la regulación; cambiando los incentivos, las capacidades y la cultura en las instituciones del sector público, por otras que estén cimentadas en principios de mercado y de gerencia; no olvidemos que desde su punto de vista los mercados trabajarán mejor con desregulación.³⁰

También es importante mencionar que la Dirección de Asuntos Financieros trabaja en la creación de un ambiente propicio para los negocios, fomentando mercados eficientes y estableciendo un marco justo y predecible en los países para las finanzas e inversiones internacionales; asimismo promueve la libertad de inversión internacional, la circulación de capitales y el intercambio de servicios, pero algo muy importante: tiene capacidad para establecer principios de tributación internacional.

No hace mucho surgió el interés por el gobierno corporativo, manera como denominan las características que los gobiernos deben asumir para infundir la eficiencia, la credibilidad y la adaptabilidad de prácticas de gobernanza corporativa mediante leyes y regulaciones en

²⁸ OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, p. 323.

²⁹ OECD, Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, Public Management, 9 March 1995, <http://webdoino1.oecd.org/horizontal/oedacts.nsf/112c79c542177c6141256975500541d/>.

³⁰ OCDE, About Regulatory Management and Reform, PUMA, <http://webnet1.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-about-325-9-no-no-n..>

un mundo integrado por mercados financieros, competencia global y progreso tecnológico acelerado.

Hasta aquí hemos revisado la ideología y lógica de una organización económica que apenas empieza a resentir los efectos de tratar de organizar sectores sobre los cuales conoce poco, como son las administraciones públicas de los diferentes países del mundo, en las que sin embargo ya dejó huella gracias al trabajo efectuado de 1987 a 89 con el Comité de Cooperación Técnica y, después de 1990, con el Comité de Gerencia Pública creado –ya dijimos– específicamente para establecer el modelo de neogerencia global.

3.2. La OCDE y la nueva gerencia pública

Conforme va evolucionando, la OCDE se ha ido insertando en nuevos ámbitos de actuación para renovarse, actualizarse y abarcar todos los espacios posibles con los que pueda generar escenarios propicios para la economía de mercado. Entre los campos que encontró a su paso inevitablemente estuvo la administración pública, que por sus características burocráticas en el sentido weberiano se le vio como un elemento completamente opuesto a su forma de organización propuesta: el mercado.

Habida cuenta de la importancia que como organización internacional consolidada había adquirido, y debido a que un funcionamiento de la administración pública más acorde con ella le sería de gran utilidad, en 1979 el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE presentó en España una iniciativa para reformar la administración pública: *Manejo del cambio para la administración pública*. Esta iniciativa, presentada a manera de conferencia, fue sólo el comienzo de su trayectoria como cabeza internacional de un nuevo movimiento gerencial.³¹

Pero no fue en ese año sino hasta 1987 cuando ocurrió la gran cosecha: a partir de que la OCDE publicó el informe que marcó el sello distintivo de su propuesta para el supuestamente verdadero cambio de la administración pública clásica weberiana, a la que describieron como opaca y sin capacidad de respuesta, por lo que solicitaron incrementar su

³¹ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública*, en prensa, pp. 247-248.

responsividad. Nos referimos al informe *Administration as Service the Public as Client (La administración al servicio del público como cliente)*.³²

Este documento constituyó el primer desarrollo integral del modelo neogerencial de la OCDE, cuya tesis central versa acerca de la orientación al cliente. De acuerdo con la organización, si los ciudadanos estaban influidos por los bienes tutelares que proporciona el Estado benefactor, como la salud y la educación, eso quería decir que los gobiernos estaban ante el gran problema de continuar financiando ese enorme gasto mediante el erario público; por lo tanto la solución propuesta fue la tesis que ya señalamos: la orientación al cliente.³³

Los postulados que la OCDE tiene acerca de que la administración pública es un servicio y el público su clientela, resumen la idea que más ha influido en la reestructuración de la administración moderna: la clientelización de las relaciones entre la administración y sus administrados. El siguiente paso para el desarrollo del naciente modelo lo constituyó el establecimiento de un organismo especializado para hacerse cargo de su implantación, el Comité de Gerencia Pública (PUMA).

3.2.1. El Comité de Gerencia Pública (*Public Management Committee*)

Antes de establecer un comité especializado la OCDE ya había lanzado varias iniciativas encaminadas a influir en la marcha de la organización y el funcionamiento de la administración pública, bajo la consideración de que ajustar el sector público es esencial para el ajuste estructural de la economía; en otras palabras, que debe desmontarse el aparato que sostiene la economía de Estado de bienestar porque no funciona y, en su lugar, establecer las condiciones adecuadas en la administración pública para que la economía que sí funciona (la de mercado) continúe su desarrollo. Luego de un gran periodo de predominio de la ONU en la tarea de la reforma administrativa, de 1955 a 1970, a finales de esa década empieza a aminorar y de inmediato la retoma la OCDE, con el punto de vista de

³² Organization for Economic Co-operation and Development, *Administration as Service the Public as Client*, Paris, OCDE, 1987.

³³ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, p. 248.

que el desarrollo y el buen funcionamiento de la economía de las naciones, lo mismo que la competitividad, requieren de una gerencia pública eficiente y efectiva.³⁴

A efecto de establecer la nueva gerencia pública, en 1987 el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE formuló su propia propuesta sobre el concepto de administración pública y el modo más adecuado de llamarla al tenor de la globalización: «la responsividad requerirá un nuevo estilo administrativo, el de la gerencia pública».³⁵

Una vez generada esta idea se abrió un nuevo campo de actividad y para ello otro comité: el de Gerencia Pública, PUMA, establecido en 1989 para enmendar el mandato y el nombre del Comité de Cooperación Técnica,³⁶ aunque formalmente asumió sus funciones en 1990.³⁷

La OCDE creó al PUMA para darle una dimensión gerencial al sector público. En principio su misión consistía en proveer información y análisis sobre gerencia pública a los hacedores de las *policies* en los países miembros; además de facilitar el contacto e intercambio de experiencias entre los practicantes de la gerencia pública, particularmente entre aquellos que trabajaban en agencias centrales de gerencia del gobierno; así como reportar regularmente a los hacedores de política y al público en general los desarrollos ocurridos en el sector público, lo mismo que su papel en el desarrollo económico y social.³⁸

A más de diez años de su creación, es obvio que el Comité PUMA ha cambiado desde que comenzó sus actividades: en 1990 empezó a ejercer su denominación y sus tareas, no obstante en esa primera documentación puede notarse que tanto su identidad como la

³⁴ OCDE, *Serving the Economy Better*, Occasional Papers on Public Management, Paris, OCDE, 1991, p. 3.

³⁵ Organization for Economic Co-operation and Development, *Administration as Service the Public as Client*, p. 29.

³⁶ OECD, Resolution of the OECD Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, [C(99)175/FINAL], Public Management Committee, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

³⁷ OECD, Programme on Public Management and Governance, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

³⁸ *Ibid.*

delimitación de sus funciones son tan simples y escuetas que evidencian la improvisación de la creación del Comité; es más, en estos documentos el contenido económico está por encima del administrativo y sus temas fundamentales versaban sobre el ajuste estructural en el sector público para ajustar a su vez la economía. En esa primera etapa los temas que se abordaban eran presupuesto, gerencia de recursos humanos, reforma regulatoria y gerencia de tecnología de la información.

Su misión se describía como el logro de una gerencia pública efectiva y eficiente para conseguir el desarrollo de las economías nacionales y la competitividad. Y hacia allá dirigieron sus actividades: para proveer información y análisis sobre gerencia pública a los hacedores de las *policies* en los países miembros de la organización; también facilitarían el intercambio de información entre los practicantes de la gerencia pública, particularmente entre aquellos que se desempeñaran en las agencias centrales del gobierno, y además reportarían regularmente a los hacedores de *policies* y al público los avances que fueran ocurriendo en el sector público.

En 1994 se modificó el Comité PUMA y con ello se incrementaron sus actividades y su misión que en adelante incluiría la responsabilidad para diseñar e implementar un programa co-operativo enfocado a mejorar la calidad y «costo-efectividad» de la gerencia del sector público. Sus principales actividades fueron:

- a) Proveer un foro para propiciar el intercambio de experiencia entre los profesionales involucrados en el mejoramiento de la gerencia pública, contribuir al desarrollo de *policies* e iniciativas en los países miembros y asegurar la difusión de sus trabajos.
- b) Contribuir a una perspectiva de gerencia pública para trabajar sobre mejores *policies* en lo que concierne a la organización y a la cooperación con países no miembros, además de participar en actividades horizontales seleccionadas tanto como fuese necesario.
- c) Hacer el seguimiento, la evaluación y el reporte de los desarrollos clave en la gerencia del sector público de los países miembros.³⁹

³⁹ OECD, Resolution of the OECD Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, [C(94)125/FINAL], Paris, 3 de agosto de 1994, véase anexo 3.

Vale la pena resaltar que en esta fase lo que se enfatizaba era la importancia de la gerencia pública como elemento relevante para lograr el ajuste estructural y la competencia internacional; basado en ello argumentaban que el trabajo se orientaría a mejorar la calidad y los resultados de la gerencia del sector público.⁴⁰

Más recientemente, en 1999, se derogaron todas las disposiciones anteriores para dar paso a su configuración actual. Igualmente se hicieron ajustes y se resaltó la adopción de una perspectiva orientada a la gobernancia, ya no sólo a la gerencia pública: todo el marco que se había venido utilizando para las reformas, que deliberadamente habían dejado a un lado el aspecto político y social, trataron de subsanarse a partir del enfoque orientado a la gobernancia ya que era uno de los ajustes que reclamaban atención urgente.⁴¹

En este aspecto no podemos dejar de mencionar que el nuevo enfoque no es gratuito, sino que la aplicación «del experimento de la reforma de libre mercado» de la OCDE y otros organismos internacionales hacia la administración pública u otros sectores evidenció la imposibilidad de éxito de cualquier programa económico que no ofreciera condiciones mínimas de legitimidad política, orden social y eficacia institucional; como consecuencia surgió el concepto de gobernancia (*governance*) como elemento clave para rectificar sobre la marcha, pues permitía que organizaciones como la propia OCDE o instituciones financieras internacionales pudieran nuevamente centrarse sin grandes desfases en las cuestiones sociales y *policies* fundamentales relacionadas con los programas de reestructuración económica.⁴²

Cuando la organización habla de gobernancia se refiere al «ejercicio general de la autoridad» (incremento de la actividad de los gobernados en el gobierno) que debe establecerse pues en nuestros días las nuevas sociedades ya no pueden gobernarse con los

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Como apreciaremos más adelante, la información que los diferentes países presentaban al Comité PUMA resultaron desilusionantes pues carecían de avances significativos, o por lo menos uniformes.

⁴² Hewitt de Alcántara, Cynthia, «Usos y abusos del concepto de gobernabilidad», UNESCO, <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html>.

viej os métodos de mando y obediencia, por lo tanto debe darse una ruptura radical con el pasado y aumentar las capacidades generales para la hechura de decisiones y para planear metas tanto individuales como sociales. En este sentido destaca la introducción de herramientas tecnológicas eficientes para proporcionar información para la hechura de decisiones y para mejorar los procesos de elección;⁴³ no obstante, con todo y que se introdujo la gobernanca, en esencia las propuestas siguen estando sobre la misma línea, salvo que únicamente se le concedió un poco de relevancia a la hechura de las *policies*.

En el estatuto vigente del Comité de Gerencia Pública se manifiesta que en un periodo de globalización, de cambio social y de descentralización, el papel del gobierno se está transformando: por lo mismo reconoce la importancia de que la calidad de la gerencia pública asegure la efectividad política y la eficiencia económica, al mismo tiempo que considera que el sector público es central para alcanzar el ajuste estructural que se necesita y que éste debe adquirir un espíritu competitivo internacional para reformarse a sí mismo.⁴⁴

Esta es la razón también por la que la nueva misión del Comité PUMA consiste en diseñar e implementar un programa de asistencia a los países miembros y no miembros con el objeto de aumentar el desempeño de sus instituciones públicas, mediante la gerencia pública y la gobernanca: para ello buscan desarrollar capacidades para la hechura de *policies* globalizadas más coherentes, institucionalizar la transparencia, la honestidad y la rendición de cuentas en el gobierno, e intervenir de manera efectiva en la sociedad y en los mercados a fin de lograr *policies* públicas más eficientes y promover la competencia y la cohesión social.⁴⁵

En esta fase, además de insertar como elemento vital a la gobernanca, el comité destaca la necesidad de hacer más eficientes, efectivas y transparentes las instituciones públicas; lo mismo que la mayor vinculación con los países y organizaciones no miembros.

⁴³ OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 2001, pp. 7-14.

⁴⁴ OECD, Resolution of the OECD Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, [C/M(99)25], Paris, december 9 1999, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>. Ver anexo 4.

⁴⁵ *Ibid.*

Como se ve, la función primaria del Comité PUMA es crear un foro para intercambiar ideas acerca de cómo adaptar la gobernanza y la gerencia en el sector público con la intención de cambiar sus capacidades y circunstancias. Para ello organiza reuniones periódicas de grupos de trabajo especializados, incluyendo directores de presupuesto, altos funcionarios de las oficinas presidenciales, gabinetes y primeros ministros, así como gerentes responsables de la reforma regulatoria y de la gerencia de recursos humanos. Hay que resaltar también que la mayoría de los integrantes de los grupos de trabajo son economistas y miembros de los ministerios de finanzas y economía, aunque igualmente participan representantes del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial;⁴⁶ asimismo, su trabajo se está reproduciendo en países de Asia, África, Europa y América Latina, además de organizaciones como la Unión Europea y los propios Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.⁴⁷

Con el objeto de llevar a cabo sus funciones, el Comité PUMA cuenta con el servicio de gerencia pública, cuya función es delinear y dirigir el trabajo programático correspondiente a la materia. Se reúne en los meses de marzo y octubre y su programa de trabajo lo elabora el secretariado, en colaboración con grupos de gerentes profesionales que se reúnen en promedio una vez al año; parte de su misión es ayudar a los gobiernos en la construcción y fortalecimiento efectivo, eficiente y transparente de sus estructuras.⁴⁸

El PUMA estudia la forma como los gobiernos organizan y manejan el sector público, identificando los cambios emergentes a los que tienen que enfrentarse; de este modo intenta darles soporte a los países miembros y no miembros canalizando los rápidos movimientos que ocurren en la gobernanza y que ocupan el primer lugar en la agenda de los diseñadores de *polices*. El PUMA también auxilia a los gobiernos de los países miembros para entender su interacción con la sociedad en la que están inmersos; esto mediante innovaciones o

⁴⁶ OECD/PUMA, List of PUMA Working Parties, 24th Session of the Public Management Committee, Paris, Chateau de la Muette, 5-6 November 2001. Para mayor detalle sobre los grupos de trabajo y representantes por países puede recurrirse al anexo 5.

⁴⁷ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

⁴⁸ *Ibid.*

técnicas que permiten supervisar a los países apoyándose en análisis comparativos y evaluaciones, lo mismo que con guías que ellos mismos producen para enseñar a diseñar las *policies*: las cuales han probado ser muy exitosas, según sus propias afirmaciones.⁴⁹

«El Comité de Gerencia Pública (PUMA) de la OCDE, tras haber sido el primero en este campo, se ha convertido en un foro intergubernamental de avanzada en relación con los problemas del gobierno, de la gerencia y la reforma del sector público, y de la modernización administrativa. Es ampliamente utilizado por los 29 gobiernos miembros de la OCDE, y cada vez más es utilizado a nivel mundial, como una fuente original de información autorizada.

« [...] las actuales actividades del Comité tienen que ver con: políticas públicas y procesos decisorios; regulación efectiva; gerencia presupuestaria y financiera; problemas de desempeño; recursos humanos; ética en el servicio público; pagos en el sector público; interacción con los ciudadanos y la sociedad civil, y relaciones entre diferentes niveles de gobierno.

«El Servicio PUMA suministra al Comité información, análisis y evaluación; arregla intercambios de experiencias entre altos funcionarios gubernamentales; y prepara informes y lineamientos para responsables de la elaboración de las políticas. Al proporcionar comentarios bien informados a petición de un país en particular, puede desempeñar un papel crítico en apoyo a los esfuerzos nacionales para la reforma. La información comparativa que se ha desarrollado ofrece un punto de referencia a partir del cual los países

⁴⁹ *Ibid.* Como parte del trabajo de divulgación sobre las actividades del Comité de Gerencia Pública y el Servicio de Gerencia Pública, ambos elaboran publicaciones como *Focus*, boletín en línea de gerencia pública; en él se abordan temas relativos a los programas que se están poniendo en marcha en los diferentes países y se hace referencia a los foros, las reuniones y todo tipo de actividades relacionadas con el tema. <http://www.oecd.org/oecd/pages>.

El programa especial de Apoyo para Mejorar la Administración y la Gerencia Pública (SIGMA) también tiene su boletín en línea: *Public Management Forum*, en colaboración con la Unión Europea dado que se especializa en la administración pública de Europa central y del este, por lo que aborda temas relacionados con las reformas en gerencia pública de esa región, entre otros. <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

pueden evaluar cómo se ubican ellos en relación con otros miembros de la OCDE, y por esta vía suministrar herramientas para el cambio.

«El PUMA también trabajó con Europa Central y Oriental, a través de SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*). Se trata de una iniciativa conjunta del Centro para la Cooperación con no-miembros (CCNM) y del Programa PHARE de la Unión Europea, financiada fundamentalmente por PHARE. SIGMA apoya los esfuerzos de reforma de la administración pública en trece países en transición».⁵⁰

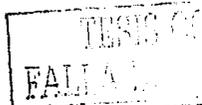
PUMA es el único foro para oficiales responsables de la gerencia central de los sistemas de gobierno, por lo que incluye elaboración de presupuestos y desempeño gerencial, hechura de *policies*, ética, reforma regulatoria, y fortalecimiento y vinculación entre el gobierno y los ciudadanos.

Las principales actividades que le dan soporte al Comité de PUMA son las siguientes:

- a. presupuesto en el sector público
- b. ética y corrupción en el sector público
- c. gerencia de recursos humanos
- d. reforma regulatoria y gerencial
- e. gerencia estratégica y hechura de *policies*
- f. fortalecimiento de vínculos entre el gobierno y los ciudadanos.

La OCDE considera que ha logrado desarrollar los programas, las soluciones y los mecanismos más propicios para mejorar la administración pública, tanto en los países miembros como en los que no lo son. Para poner en práctica sus propuestas la OCDE ha catalogado a las administraciones públicas nacionales como rígidas e incompetentes, incapaces de adaptarse de manera inteligente a los cambios que la economía, la demografía o los países en general experimentan; asimismo les ha calificado también de ser demasiado

⁵⁰ Ormond, Derry y Elke Löfler, «La nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?», en *Revista reforma y democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, p. 25, <http://www.clad.org.ve/13/Ormoespa.html>.



intervencionistas y poderosas, sin olvidar de que aseguran que observan pérdidas de propósito nacional y dirección central.

De acuerdo con la OCDE, cuatro son las vías de cambio que constituyen el programa gerencial: primero, centrarse en los *outputs* (consecución de objetivos), segundo, alterar los *inputs* administrativos: como por ejemplo reclutar personal a base de contratos (énfasis en el rendimiento y mejora de incentivos), tercero, abocarse a los cambios en el alcance de las agencias gubernamentales (reducir el alcance del gobierno y de las burocracias también es parte del programa gerencial), y cuarto, modificar las relaciones de responsabilidad ante los líderes políticos y frente a los ciudadanos, puesto que los gestores pasarían a ser responsables según los resultados.

También, la OCDE critica constantemente al modelo clásico de administración por lo que, bajo su perspectiva economicista, ha sido una inadecuada concepción de la relación entre burocracia y liderazgo político.⁵¹ De la misma manera ha afirmado que la mayoría de sus miembros están siguiendo «dos grandes rutas» para mejorar la producción y prestación de bienes y servicios públicos:

1. Aumentar el funcionamiento productivo de las organizaciones públicas mediante una *mejora de la gestión de los recursos humanos* que incluye el desarrollo y el reclutamiento de talentos cualificados y la máxima de *pagar-según-la-producción*, involucrar al personal en los procesos de la toma de decisiones y en la gestión, *relajar los controles administrativos* para favorecer la imposición de objetivos de actuación estrictos, usar la tecnología de la información, mejorar el feedback con los clientes, *enfaticar la calidad del servicio, y conectar las decisiones de la oferta con las de la demanda*. Esta ruta está orientada hacia dentro de la organización y se preocupa por el cómo.
2. Hacer un *mayor uso del sector privado* para promover un sistema político seguro, eficiente, competitivo y abierto a la obtención de recursos, con el objeto de

⁵¹ Huges, Owen E, «Perspectivas en gestión pública», en *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996, pp. 115-117.

privatizar la producción de bienes y servicios, producir internamente los bienes y servicios más inmediatos, y dismantelar monopolios u otras protecciones a los productores. Esta ruta se centra en el qué gestiona la administración y propone una disminución considerable en el alcance del gobierno. La OCDE es partidaria de ese retroceso del gobierno.⁵²

La aplicación puntual del estilo gerencial que propone la OCDE derivará en que la administración pública se reforme y se ponga al servicio del cliente,⁵³ de esta manera se instituiría la orientación empresarial privada dentro del Estado, que funciona a partir de la competencia mercantil entre las dependencias administrativas y la separación entre la política y la administración.

3.3. De la soberanía del consumidor a la orientación al cliente

El cliente es el elemento central para la reforma que propone la OCDE, pero eso tampoco es ni un descubrimiento original ni una innovación que pueda adjudicársele a ella, pues el estudio de la orientación al cliente ya tenía un camino recorrido.

Para la nueva gerencia pública el cliente ocupa una posición especial en el cálculo y la evaluación de los sistemas de servicios aparecidos recientemente, por lo mismo consideran las necesidades y los deseos de los ciudadanos como el criterio clave para tomar las decisiones de la administración pública. De esta manera el ciudadano-consumidor de servicios es el árbitro fundamental en la provisión de éstos; en pocas palabras, el consumidor es el foco central del pensamiento en el que se basa actualmente la reforma de la nueva gerencia pública.⁵⁴ Ciertamente, «en general la eficiencia económica también depende de qué tan responsivamente el sector público proporcione bienes y servicios [...] *responsividad* es un término desarrollado a partir del trabajo del Comité de Gerencia

⁵² *Ibid.*, p. 113.

⁵³ Organization for Economic Co-operation and Development, *Administration as Service the Public as Client*, obra citada.

⁵⁴ Michalopoulos Nikos, «Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence?», en *The International Public Management Review*, vol. 2, num. 2, 2001, p. 41, <http://www.inpuma.net/test2/issue3/>.

Pública de la OCDE para describir la calidad de interacción entre la administración pública y sus clientes. Esto incluye [...] abrir la administración a la participación del cliente en la hechura de decisiones [...] lo que se relaciona con las teorías económicas de agencia y costo de transacción».⁵⁵

Estos planteamientos en torno al consumidor como elemento clave para el funcionamiento de la gerencia tuvieron su cultivo primigenio hace sesenta años en la obra de Ludwig von Mises; posteriormente, bajo la pluma de Octave Gelinier, experimentaron un desarrollo más amplio. Aunque Gelinier no cita a los autores neoclásicos, por derecho propio puede ser ubicado como el puente entre ellos y la nueva gerencia pública.⁵⁶

En un principio von Mises se refirió a la soberanía del consumidor como a aquella influencia que poseen los consumidores sobre la demanda efectiva de bienes y servicios y, por medio de los precios resultantes en mercados libremente competitivos, sobre los planes de producción de los productores y los inversionistas. No obstante, esta situación sólo puede alcanzarse si se evita toda interferencia gubernamental con los mercados, lo mismo que toda restricción a la libertad de vendedores y compradores para aplicar su propio juicio en cuanto a materias, cantidades, precios y servicios.⁵⁷

Mises explicó que aunque superficialmente parezca que los empresarios deciden qué producir y cómo producirlo, la verdad es que ellos no producen para satisfacer sus propias necesidades sino las de la comunidad; es decir, ellos tienen que vender en el mercado los productos para los consumidores, pues son aquellos individuos los que quieren usarlos y consumirlos. Un empresario es exitoso y convierte el dinero en ganancia cuando sabe producir de la mejor forma y la más barata, o sea producir con el gasto mínimo tanto de material como de trabajo los artículos que los consumidores estiman como más deseados o necesarios. Por lo mismo Mises enfatiza que en la actualidad son los consumidores, no los empresarios, los que determinan la dirección y el alcance de la producción; en pocas

⁵⁵ OCDE, *Serving the Economy Better*, p. 7.

⁵⁶ Guerrero, *La nueva gerencia pública*, p. 201.

⁵⁷ Mises, Ludwig von, *Infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios en Economía y Educación, A.C., 1983, p. 14.

palabras, en la economía de mercado los consumidores son los soberanos: por eso, por su propio interés, los empresarios deben hacer lo posible por cumplir los deseos de los consumidores.⁵⁸

Desde la perspectiva de Mises la economía de mercado constituye una democracia de consumidores ya que trae consigo un voto diario y recurrente sobre sus preferencias. En otras palabras, los consumidores deciden comprar o se abstienen de hacerlo y ello refleja el éxito o el fracaso de los empresarios, los consumidores son los que hacen empresarios ricos o empresarios pobres.⁵⁹ Por su comportamiento en el mercado los consumidores son los únicos que determinan los precios y los salarios, junto con la distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad: esta es la razón por la que los economistas neoclásicos dicen que el sistema de mercado produce democracia, pues las elecciones en el mercado determinan quién debe ser el empresario y el propietario de los medios de producción; con cada moneda gastada los consumidores influyen en la dirección, el tamaño y el tipo de producción.⁶⁰

Desde este punto de vista para Mises el gobierno hecho por las personas se basa en la idea de que todos los ciudadanos están unidos por intereses comunes, por lo que sólo puede mantenerse bajo el sistema de economía de mercado. Bajo la perspectiva misesiana, en la economía de mercado únicamente se consideran los intereses de los ciudadanos como consumidores: aquí no hay intervenciones gubernamentales. Ningún productor tiene privilegios porque, al concederlos, disminuye la productividad y la satisfacción de los consumidores; en consecuencia, si el consumidor es el elemento principal para que funcione la economía de mercado, nadie sufre pues la satisfacción mejor y más barata de los consumidores es la que se acepta como guía principal de la política.⁶¹

⁵⁸ Mises, Ludwig von, *Interventionism. An Economic Analysis*, New York, The Foundation for Economic Education, Inc. Irvington-on-Hudson, 1988, p. 2.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁶¹ *Ibid.*, p. 80.

Cuando a mediados de la década de 1960 Gelinier utilizó las categorías centrales de la economía neoclásica (competencia, rentabilidad y cálculo de precios) estaba adelantando lo que más tarde se conocería como la nueva gerencia pública, ya que propuso la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del ciudadano-usuario. Según Gelinier la gestión pública se define a partir de las relaciones con los usuarios y sobre la base de la lógica de eficiencia y relaciones costo-eficacia; desde su perspectiva, únicamente a partir de esa noción puede renovarse la teoría del servicio público.⁶²

Al igual que aquellos que proponen que la administración pública debe operar de acuerdo con técnicas de gerencia privada y estar fundada en preceptos derivados de la economía orientada al mercado, Gelinier también ha hecho su propia crítica: para él las burocracias son construcciones perfectas a las que «únicamente les hace falta la vida o la adaptación competitiva». Tal como lo explico, «en las administraciones tradicionales apenas se encuentra la actitud de servicio al público cliente, que caracteriza frecuentemente el *management* moderno».⁶³

Gelinier afirma que los principios que rigen la estructura burocrática no permiten el desarrollo del *management* moderno, cuyo objetivo es el empleo óptimo de todos los recursos en beneficio de la competitividad y el crecimiento. En la administración pública – continúa el autor– se ha establecido el servicio público en lugar de la competencia y la rentabilidad; esto es: los criterios de elección se buscan en la noción de servicio público, no en los de competencia y rentabilidad; además de que tampoco posee balance ni cuenta de explotación.

En la administración pública quien determina lo que debe hacerse es precisamente la administración, no el usuario; como resultado aparece la paradoja de la consagración al servicio público, que coexiste con la indiferencia hacia el mismo público: es decir, en las administraciones tradicionales apenas se encuentra la actitud de «servicio al público cliente» que constituye la principalísima característica del *management* moderno. He aquí

⁶² Guerrero, *La nueva gerencia pública*, p. 202.

⁶³ Gelinier, Octave, *El secreto de las estructuras competitivas*, Madrid, Ediciones Tea, 1967 (1965), p. 107.

como Gelinier retoma ese interés centrado en el cliente como el elemento principal del *management* moderno; otros de los rasgos que también destaca como nocivos son el estricto encuadramiento jerárquico, combinado con controles y decisiones centralizadas.⁶⁴

También, para Gelinier es claro que al no utilizar el criterio de rentabilidad para juzgar a los hombres por resultados se carece de un criterio de juicio objetivo, y para evitar la arbitrariedad lógicamente se hace uso del sistema burocrático, tanto en empresas privadas como públicas. Ante esto, las reglas y los preceptos del *management* que proceden de ideas como la competencia, cuyo principio crea la economía de mercado, originan un sistema de precios basado en las opiniones de todo el cuerpo social que a su vez va a constituir el único fundamento posible del cálculo económico. La soberanía del consumidor somete a todas las empresas a una rivalidad permanente que determina su especialización, su estructura y su organización; sin embargo, la competencia no existe sin una apariencia de despilfarrío en forma de doble empleo y multiplicidad de consultas.⁶⁵

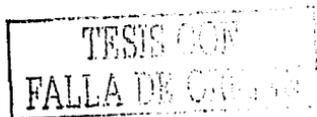
Por otro lado, el principio de rentabilidad también es un criterio central del *management* moderno, por lo que, desde este punto de vista, los valores producidos deben ser superiores a los consumidos, de tal manera que haya un progreso, lo mismo ocurre con la disciplina del beneficio competitivo (otro elemento central), que determina que las empresas deben suprimir toda actividad duraderamente no rentable y al contrario, desarrollar las rentables como criterio para modelar la estructura de las ramas económicas. Uno más de los principios de *management* es la estructura interna de cada empresa, que debe someterse a una cura de adelgazamiento, restituyendo la competitividad para obtener beneficio de cada órgano y regenerando la rentabilidad del conjunto.⁶⁶

La confianza en el hombre es otro elemento importante para el autor, ya que inspira técnicas de delegación y dirección por objetivos, además de que conduce a la descentralización de las estructuras y a la autonomía en las decisiones, delegada en cada centro de beneficio, otorgando libertad de acción que a su vez tiene como contrapartida las

⁶⁴ *Ibid*, pp. 105-112.

⁶⁵ *Ibid*, pp. 83-84.

⁶⁶ *Ibid*, pp. 84, 87 y 88.



sanciones positivas o negativas. A esto se suman el desempeño por los hechos y los resultados por los que se debe juzgar a los dirigentes, que por lo mismo estarán sometidos a la competencia con otros hombres.⁶⁷

Gelinier enfatiza que las actividades que están fuera del mercado son difíciles de administrar bien, pero el *management* moderno ha empezado a vencer esas dificultades mediante métodos fundados en el *cost-effectiveness* y la *competencia artificial*; tal es la razón por la que asegura que este tipo de actividades están destinadas a entrar en la era del *management* moderno.⁶⁸

Este sitio tan estratégico que le otorgan al cliente Mises y Gelinier lo retoma indirectamente la OCDE en 1987 para utilizarlo como eje en torno al cual girará la reforma para la administración pública: la orientación al cliente. El informe *La administración al servicio del público como cliente (Administration as Service the Public as a Client)*,⁶⁹ contiene los elementos de la propuesta para mejorar el funcionamiento de la administración pública (enfocada en el cliente, que como ya lo mencionamos, entraña el cambio de *locus* de la producción al comercio y del valor de uso al valor de cambio), que en su momento Mises y Gelinier ya habían desarrollado, pero que en el caso de la OCDE han sido puestos en práctica tanto como ha sido posible.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 91 y 93.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 88-89.

⁶⁹ La OCDE explica que adoptó la palabra *cliente* porque abarca un mayor número de categorías, más que la de simple ciudadano; con ella la organización se refiere también a las empresas, las colectividades y todos los demás miembros de la sociedad con los que está en contacto la administración pública (en particular a las empresas). Además, desde esta perspectiva el cliente es un contribuyente al que se le pide que participe en la financiación de los servicios en forma de derechos; asimismo, el cliente es el que paga. Por otra parte, al comparar cliente con usuario, el primero sugiere una actitud más activa y exigente hacia el servicio público. Con la frase *el cliente siempre tiene la razón* se resume la manera como – según la OCDE – los gobiernos han pensado en la reforma. Organization for Economic Cooperation and Development, *Administration as Service the Public as Client*, p. 10.

3.4. La administración al servicio del público como cliente

La propia OCDE ha expresado que el informe *la administración al servicio del público como cliente* con el que incursionó en el campo de la administración pública es el resultado de la primera fase de los trabajos efectuados por el Comité de Cooperación Técnica (TECO), órgano que como se recordara es el antecedente del PUMA, especializado en el estudio de los temas relacionados con la gerencia pública. En ese documento se explica que en todos los países la relación de la administración pública con sus ciudadanos siempre ha sido difícil y siempre ha habido diversas críticas al sector, resaltando los juicios negativos y las molestias que tienen los ciudadanos con los servicios públicos; por lo mismo concluyen que es indispensable la necesidad de mejorar esa relación. Para cambiar la relación de los ciudadanos con los organismos, las empresas y la administración, la OCDE propone ampliar los derechos y los poderes formales de los clientes.⁷⁰

La justificación de la OCDE para legitimar su propuesta de reforma es que la administración pública carece de responsividad y de eficacia,⁷¹ debido a que es una fuente de despilfarro cuya única preocupación es su propio interés y no el de sus clientes.

Otra causa que ha incrementado los problemas de eficiencia del sector público es la expansión del Estado; como se recordara, hasta antes de la primera guerra mundial las atribuciones de los poderes públicos eran mantener el orden social, ejecutar algunos programas rudimentarios en el ámbito social y la defensa nacional. Pero, posteriormente los poderes públicos emprendieron nuevos e importantes proyectos: educación y sanidad para todos, además de grandes programas de infraestructura y ayuda para la industria, lo que dio como resultado la expansión del sector público. De acuerdo con *Le Rôle du Secteur Public (El papel del sector público)*, publicación de la OCDE, los ciudadanos están influidos sobre todo por los bienes tutelares (enseñanza, salud y demás) y las garantías de recursos que

⁷⁰ *Ibid*, pp. 10, 53 y 54.

⁷¹ Para la OCDE la administración pública no es más que una forma especial de organización que existe a nivel central, regional o local integrada por diversos organismos parapúblicos; para ellos la administración garantiza funciones ejecutivas y de asesoramiento a los poderes públicos, aunque en el informe se preste especial atención a la ejecución y la gestión. *Ibid*, p. 21.

representan al Estado providencia, de donde resulta evidente la necesidad de financiar todos esos gastos.⁷²

Pero además, la nueva evolución económica se ha vuelto una presión para reducir el gasto público;⁷³ por eso, a manera de respuesta, la OCDE propone una supuestamente nueva manera de ver la administración donde la «administración-servicio» o «responsividad administrativa», que es la norma de actuación compatible con la eficacia, la equidad y el respeto a la legalidad, ocupa un valor principalísimo. Para la OCDE, esta administración responsiva tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacerle frente al proceso administrativo y con ello facilitar su acceso a las prestaciones a las que tiene derecho por parte de la administración.

En pocas palabras, para la administración-servicio o responsividad de la administración el punto de vista del cliente ocupa el lugar principal y se le entiende como una capacidad para responder a las demandas; aunque fundamentalmente indica una disposición de ánimo.⁷⁴ No obstante, como sabemos, este aparente nuevo concepto no es más que el intento por imitar el proceso que se lleva a cabo en el mercado con el consumidor con la finalidad de instituirlo en la administración pública, según la OCDE, para su «buen funcionamiento». Este mejoramiento habrá de partir de elementos como el punto de contacto, el cual es uno de los aspectos que la OCDE observa muy débil en la administración pública.⁷⁵ y que es sumamente importante para ella pues provee los datos necesarios para retroalimentar el proceso de provisión de bienes y servicios, a fin de que funcione como un mecanismo automático y espontáneo. En opinión de la organización, una vez instaurados estos mecanismos dejan de ser necesarias las organizaciones jerárquicas y coercitivas a fin de permitir una completa satisfacción a las necesidades de los clientes del gobierno.

⁷² *Ibid*, pp. 23 y 26.

⁷³ *Ibid*, p. 26.

⁷⁴ *Ibid*, p. 10.

⁷⁵ El *punto de contacto* es el lugar en el que el lenguaje y los productos administrativos se traducen al lenguaje de los clientes para satisfacer sus necesidades. *Ibid*, pp. 122-123.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La responsividad exige que los administradores dirijan su interés hacia el exterior, hacia sus clientes, ya que pese a que sus actitudes y comportamientos están determinados por diversos factores sociales, en su mayoría miran hacia el interior y por lo mismo alejan a los individuos de los puntos de contacto entre la administración y los administrados. A decir de la OCDE, la administración puede y debe asociar la noción de responsividad con el tipo de razonamiento que caracteriza al sector privado, y a la vez confirma que una parte nada desdeñable de las reformas administrativas actuales toman como modelo ese sector; más aún, la responsividad es comparable con esa disciplina de las ciencias de la gestión que es el *marketing*. Por lo mismo, la responsividad exige un nuevo estilo administrativo: el de la gerencia pública.⁷⁶

También, desde el punto de vista de la OCDE debe fomentarse una participación activa entre los clientes, participación que le producirá una sensación de responsabilidad en las gestiones y le permitirá, asimismo, velar porque la administración pública satisfaga sus necesidades, ya que sólo así ésta puede ser más eficaz.⁷⁷

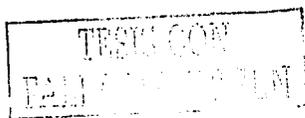
Bajo este esquema la responsividad tiene una triple influencia sobre la distribución de los costes y beneficios de la acción administrativa; porque afecta a la distribución del producto, pues el proceso administrativo normal o burocrático favorece a determinados clientes en perjuicio de otros: por consiguiente la administración responsiva tiene en cuenta la capacidad de cada cliente para afrontar el proceso administrativo y facilitar su acceso a las prestaciones a que tiene derecho. La responsividad podría causar lo que en palabras de Mises constituye la democracia de los consumidores, o sea la supremacía de los clientes que propone la OCDE.⁷⁸

Igualmente la organización considera que reducir la intervención del Estado en la vida de los ciudadanos y de los agentes económicos mejora la responsividad; además, según ella, si se le transfiere al sector privado la misión de asegurar los servicios públicos, puede

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 29, 32, 33.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 31.



incrementarse la flexibilidad de adaptación de la oferta, más de lo que podría lograrse si sólo se introdujeran reformas en el sector público.⁷⁹

Para provocar un efecto impactante la OCDE asegura que en todos los países la relación entre la administración y los ciudadanos siempre ha sido difícil y siempre ha habido críticas al sector, lo mismo que juicios negativos y quejas de los ciudadanos a los servicios públicos. Afirmación nada novedosa pues las críticas siempre han existido; no obstante, para la organización es una necesidad de primer orden mejorar esa relación ya que la administración no responde idóneamente a las expectativas de los ciudadanos. En efecto, «[...] los gobiernos vienen acometiendo desde hace varios años actuaciones de reforma de sus administraciones públicas, presididas por la idea de que la creencia clásica en unas relaciones descompensadas entre la administración-administrados debe *dar paso a una nueva concepción de carácter igualitario en la que la administración no es sino un servicio y el público, su clientela*».⁸⁰

En la búsqueda para mejorar los servicios prestados, «los gobiernos reforman la gerencia de la administración pública» y, a partir de ella, se abandona la relación entre *administrador y administrado* para adoptar y asumir que «la administración es un servicio cuyo cliente es el público»;⁸¹ es decir, la clientelización de la relación entre la administración pública y los ciudadanos.

De acuerdo con la OCDE, mejorar la administración significa hacer los procedimientos más accesibles a los clientes, o reorganizarla de tal manera que tienda a la simplificación de las estructuras, de los procedimientos administrativos y del lenguaje (las leyes, los reglamentos y las comunicaciones). Igualmente, definir las responsabilidades, las competencias y la transparencia del aparato administrativo. Además de aplanar estructuras para resolver los problemas de comunicación entre el cliente y los altos funcionarios, pueden ajustarse los

⁷⁹ *Ibid*, p. 48.

⁸⁰ *Ibid*, p. 10. Las cursivas son nuestras.

⁸¹ *Ibid*, p. 11.

niveles administrativos o los procedimientos (como por ejemplo no examinar ninguna decisión por más de dos niveles de administración).⁸²

La descentralización es una de las iniciativas institucionales más importantes que busca aumentar la responsividad en la administración pública e incluye la desconcentración (o sea que las unidades y funciones administrativas se descentralizan y distribuyen por todo el territorio con el objeto de facilitarles el acceso a sus clientes a ellas). Con la descentralización administrativa el poder central se delega en órganos regionales con cierta autonomía para decidir, siempre dentro de los límites de las directrices definidas y controladas por la administración central; por su parte con la descentralización política la toma de decisiones es competencia exclusiva de los órganos regionales o locales. No obstante la privatización también es un elemento que puede estimular a las empresas privadas para que compitan con las públicas: al suprimir monopolios públicos o modificar la estructura de los precios, la administración adoptará una actitud más flexible.⁸³

Asimismo deben establecerse organizaciones que reconozcan la necesidad de dejar con gran libertad de acción a su personal, permitiéndoles organizar y controlar su trabajo en equipo, además de que deben disponer de infraestructura y de un sistema de incentivos que permita fomentar el desarrollo de las capacidades de los funcionarios.⁸⁴

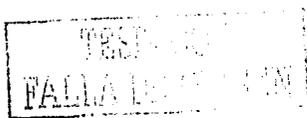
Pero la OCDE también reconoce que la responsividad tiene aspectos no tan positivos, pues al introducirla es posible que vaya contra los principios del derecho y de la ética jurídica: base de la acción administrativa. No cabe duda que la responsividad es una cuestión delicada, por lo que, para resolver los problemas que plantea, los políticos deben realmente comprender el modo como trabaja la administración; aunque a esto nosotros agregaríamos que los economistas también.

Lograr una mayor responsividad en la administración puede también aumentar el coste de los procesos administrativos, los cuales pueden financiarse mediante impuestos u otras

⁸² *Ibid.*, pp. 89-90.

⁸³ *Ibid.*, pp. 48, 57-58.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 70.



tasas (como los cánones que deben pagar los usuarios). En síntesis, es muy probable que la posibilidad de que la administración pública llegue a estar al servicio del cliente sea realmente limitada: un modo de resolverlo es crear un organismo con fines especiales.⁸⁵ He aquí la gran, y al mismo tiempo endeble propuesta de la OCDE, elaborada por su Comité de Cooperación Técnica. Como ya lo explicamos, sus lineamientos los estableció más tarde el Comité de Public Management, quien se autonombó como el organismo específicamente creado para implementar la propuesta de la reforma que hemos descrito.

3.5. Líneas generales de la OCDE/PUMA para la transformación de la administración pública

En 1991 el Comité de Gerencia Pública dio a conocer la agenda que los gobiernos deberían seguir durante esa década, para lo cual deberían incluir:

- a. un mejor entendimiento entre los sectores en los que se pueden usar formas de producción privadas o mixtas, explicando cómo pueden interactuar el sector público y privado;
- b. mejorar las medidas de desempeño y asegurar el control y la responsabilidad;
- c. mejorar la gerencia y el desarrollo de los recursos humanos;
- d. mejorar la calidad de la información a fin de que los sectores públicos aprendan mutuamente a intercambiar experiencias y comparar el desempeño
- e. aumentar la capacidad en el centro del gobierno con el objeto de orientar la evolución general del sector público y armonizar los esfuerzos de las agencias de gerencia central.

Para continuar con la ruta de reforma, en 1995 la OCDE publicó el documento *Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, donde realfirma que los nuevos tiempos han incrementado la complejidad del arte de gobernar. Ante esto los países que la integran han decidido adoptar *políticas* que conduzcan al

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 31-33.

crecimiento sostenible, al empleo y al bienestar económico y social; para lo cual las estructuras gubernamentales clásicas resultan inoperantes.⁸⁶

Por esta razón la OCDE afirma que sus países integrantes están convencidos de que enfrentar los nuevos retos demanda una transformación radical de las estructuras y procesos de gestión de la administración pública, por lo mismo han reconocido la necesidad de reformar completamente la gestión de sus sectores públicos en función del nuevo modelo, cuyo objetivo es fomentar la cultura de resultados y lograr sectores públicos menos centralizados. El nuevo modelo de gerencia pública, trazado en el informe *La administración al servicio del público como cliente*, se ratifica y desglosa en el documento *Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, bajo las siguientes características:

1. Orientación hacia resultados. Lo que significa buscar la eficacia, la eficiencia y la calidad en todo cuanto hagan, lo cual quedará reflejado en los servicios que se le ofrecen a los clientes.
2. Desjerarquizar las organizaciones y descentralizarlas con el fin de acercar la administración pública al cliente y así tener un trato más directo.
3. Explorar soluciones diferentes en la prestación directa de servicios.
4. Buscar la eficacia en los servicios planteando objetivos de productividad y competitividad dentro del sector público.

Apoyándose en los principios anteriores, durante la primera mitad de la década de los noventa el PUMA consolidó su agenda de reforma bajo los siguientes elementos clave: devolver autoridad y otorgar flexibilidad; garantizar los resultados, el control y la

⁸⁶ Desde el punto de vista de la OCDE «[...] organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas, que valoran los procedimientos más que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de resultados. «[...] La amplitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los países, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarios a la flexibilidad indispensable para triunfar en un mercado internacional cada vez más competitivo. [...] el consumidor exige tener una mayor peso en el campo de las decisiones y de las acciones gubernamentales». OCDE, *Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, pp. 35-36.



responsabilidad; desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; prestar un servicio abierto a las necesidades del público; mejorar la gerencia de los recursos humanos; optimizar el uso de la informática; mejorar la calidad de la regulación y reforzar las funciones de dirección del nivel central.⁸⁷

Partiendo de estas líneas generales los países empezaron a desarrollar sus propios programas de reforma con el compromiso de presentar, mediante reportes, los resultados ante el Comité PUMA, para cumplir con los compromisos a que se sujetan como miembros o como no miembros participantes de la organización.

1. *Devolver autoridad y otorgar flexibilidad.* Dado que el modelo centralizado para suministrar los servicios ya no satisface las necesidades y las condiciones de la gerencia pública, los esfuerzos de reforma se han centrado en la devolución de autoridad en el interior de las agencias públicas y/o entre ministerios/departamentos y agencias ejecutoras, y/o entre el gobierno central y los niveles inferiores de gobierno, el mercado y el tercer sector. Este proceso se basa en la premisa de que la flexibilidad gerencial es un prerrequisito para la consolidación fiscal a largo plazo.
2. *Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad.* Las nuevas reformas de gerencia exigen profesionales que asuman la responsabilidad de cumplir los objetivos específicos gestionando siempre dentro del límite de los recursos asignados. El establecimiento de esa responsabilidad se ha reforzado con un mayor uso de fórmulas contractuales, con la medición de los resultados y con la obligación de rendir cuentas. Las medidas cuantitativas que reflejan los resultados obtenidos permiten saber si el programa se ha ejecutado de manera conveniente o no; sin embargo, dado que la medición de los resultados no es una ciencia exacta, el control sirve para identificar el momento en el que los resultados se han desviado de los objetivos permitiéndole actuar para corregirlos. También, gracias a este procedimiento pueden imputársele los resultados a una persona, una organización o una causa. La medición de resultados y el control constituyen las piedras angulares de las reformas que, a cambio de delegar las responsabilidades, exigen grandes

⁸⁷ Ormond y Löffler, obra citada, p. 5.

inversiones. En la medida en que es más valorada una cultura administrativa basada en los resultados y en el cliente, en esa medida es más importante comprobar la existencia de una verdadera responsabilidad.

3. *Desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección.* Permitir y fomentar la competencia para ahorrar y al mismo tiempo obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Crear entornos competitivos ha sido un elemento primordial de las reformas gerenciales con el objeto de mejorar los resultados gracias a que los servicios públicos funcionan bajo las reglas de mercado; cambiando las facultades monopolísticas por los mecanismos del mercado; los instrumentos más usuales son los mercados internos, la facturación de servicios a los usuarios, la contratación externa, la creación o modificación de los derechos de propiedad y los bonos y contratos entre administraciones. El fortalecimiento de estos mecanismos permite aumentar la eficiencia y ahorrar medios, al tiempo que conduce a servicios de mejor calidad y a una mayor libertad de elección para los consumidores, tanto internos como externos.
4. *Prestar un servicio abierto a las necesidades del público.* Este objetivo es primordial en la reforma de todos los países, dado que hay una creciente voluntad para lograr una participación más activa de los ciudadanos, permitiéndoles escoger en su condición de consumidores y consultándoles sobre sus necesidades. En el pasado, el Estado ha sido criticado porque se preocupa más por atender sus propias necesidades que las de los ciudadanos; pero en la actualidad los clientes están más informados y saben hacerse oír mejor, por lo que exigen una mejor relación con la administración pública y su forma de actuar. Gran número de reformas gerenciales persiguen el mejorar el servicio prestado por lo que aplican mecanismos de mercado como distribución de bonos para ampliar las opciones ofrecidas a los consumidores, de tal manera que cada cliente tendrá un punto de vista que dependerá de la naturaleza de su relación con la administración: que también evolucionará.
5. *Mejorar la gerencia de los recursos humanos.* Las reformas en la gerencia de recursos humanos han estado influidas por factores que buscan hacer los servicios más eficientes, más eficaces y más orientados a la clientela. En general sus características son las siguientes: la transferencia de competencias desde órganos



centrales a los ministerios, a las agencias ejecutivas y a los gerentes en línea; se le otorga mayor importancia a la formación y al perfeccionamiento, lo mismo que a la gestión por resultados y la aplicación de *policias* y prácticas más flexibles en materias como retribuciones y condiciones de empleo; proporcionar personal y condiciones de trabajo.

6. *Optimizar el uso de la informática.* La informática desempeña una función sumamente importante como catalizadora del cambio, al mismo tiempo que mejora la productividad y la calidad de los servicios prestados; sin embargo, de ninguna manera debe considerársele una fórmula mágica para conseguir los objetivos de modernización.
7. *Mejorar la calidad de la regulación.* La reglamentación ha sido y continuará siendo un instrumento esencial de la acción gubernamental, no obstante, la reglamentación tradicional ha resultado decepcionante para la consecución de los objetivos que se persiguen, ya que es costosa y rígida. Por lo mismo el aumento de reglamentación ha suscitado peticiones para que se reduzca ya que no se ha adaptado a la innovación tecnológica ni a la mundialización ni a la descentralización; no obstante las presiones externas e internas insisten en recurrir a la reglamentación. Esta es una de las razones por las que las reformas simultáneamente buscan reducir la calidad y el coste de la reglamentación, en beneficio de elevar la calidad de las nuevas reglas encaminadas a analizar sus contenidos, elaborar normas explícitas de calidad y hacer mayor uso de soluciones distintas a la reglamentación tradicional.
8. *Reforzar las funciones de dirección del nivel central.* La rápida transformación de la *policy* pública requiere de una capacidad estratégica en el centro del gobierno, lo mismo que una relación diferente entre el centro, los ministerios y las agencias ejecutivas, basada más en la conducta y la cooperación que en el mando y el control; para ello deben adoptarse mecanismos de coordinación y control para satisfacer las exigencias del centro sin afectar la libertad de acción de los ministerios y las agencias públicas. Dado que la desconcentración no equivale a una desvinculación, el centro debe continuar con la función de controlar y coordinar.⁸⁸

⁸⁸ OCDE, *Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, pp. 90-162.

Las líneas que acabamos de comentar se establecieron para que el sector público pudiera ser receptivo a las necesidades de aquellos a quienes sirve: sus clientes, para satisfacer sus demandas en términos de mercado, para dar paso al cliente que participe y sea tomado en cuenta, y que sepa que es maduro y no necesita ningún tipo de proteccionismo por parte del Estado; así como para darle paso al ente racional y egoísta que puede elegir, exigir y, en la misma medida, pagar para que se satisfagan sus necesidades.

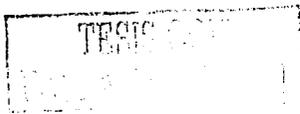
Por lo mismo el comité de Gerencia Pública de la OCDE sugiere que los gobiernos deben hacer mejor las cosas aprovechando al máximo sus recursos, humanos y materiales, pero sobre todo sustituyendo tanto las instituciones como las prácticas anticuadas por otras que conjuguen mejor la realidad y las exigencias de las dinámicas economías de mercado. En este sentido se espera que el gobierno estimule el desarrollo de organizaciones que puedan estructurarse y adaptarse a la evolución y las necesidades de sus clientes, a fin de que ellos también puedan adaptarse al mundo cambiante; en pocas palabras: los gobiernos deben poder y querer aprender.⁸⁹

O dicho de otra manera, las acciones dirigidas a este fin radican fundamentalmente en estimular a los gerentes para que se dediquen más a los resultados, otorgándoles flexibilidad y discrecionalidad; en fin, dejarlos actuar y a la vez obligarlos a ello.⁹⁰

También, por lo regular la OCDE siempre enfatiza la necesidad de apoyarse en la orientación al cliente y en que el mayor uso de reglas de mercado son elementos clave para el éxito gerencial en sus países miembros; es decir, tanto las formas mercantiles como la privatización conllevan importantes posibilidades para la actuación de la administración pública; ejemplo de ello son la facturación a usuarios, la introducción de mercados internos, el sometimiento al mercado y la contratación externa: medidas inspiradas en el mercado que han constituido un confiable indicador de los resultados y han contribuido a medir mejor los rendimientos del sector público. Por lo mismo la regulación debe asimismo ser un

⁸⁹ *Ibid.*, p. 36.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 38-39.



objetivo central de la gestión del gobierno, para lo cual ya se han elaborado iniciativas que estudian posibles soluciones con la intención de establecerlas como normas para divulgar la información o como medidas de fomento económico.⁹¹

Otro importante documento que permite profundizar en la importancia que tiene la orientación al cliente es *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*.⁹² publicado en 1996. En él se explica la trayectoria continua de los postulados sobre los que se guió el eje de la corriente modernizadora y enarbolada por la OCDE desde 1987; igualmente se destaca que la calidad en el servicio es parte de la orientación general de las reformas en administración del sector público, por lo que debe hacerse énfasis en el rendimiento o en los resultados: para ello se pretende reemplazar la orientación a la administración de reglas por la orientación a resultados. Todo bajo la justificación de que las instituciones públicas existen para proveer servicios a un cliente (consumidor o usuario). Desde esta perspectiva los servicios prestados a los clientes pueden ser incluso los pagos, ya sea efectuarlos o recibirlos, este servicio puede ser proporcionado en términos de mercado; y lo mismo aplicaría para actividades de reglamentación, procuración de justicia, seguridad pública y recaudación de impuestos con un enfoque al cliente; término con diversas acepciones: beneficiario de prestaciones, consumidor, productor-consumidor, usuario, comprador o contribuyente.⁹³

En el enfoque de la orientación al cliente también encontramos diversos atributos:⁹⁴

- a. *Proceso democrático*: ¿quién determina lo que los clientes tienen derecho a recibir? (funcionarios electos)
- b. *Idoneidad*: grado en el que los servicios se ajustan a las necesidades de los clientes individuales.

⁹¹ *Ibid.*, p. 40.

⁹² OCDE, *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Departamento del Distrito Federal, 1996.

⁹³ *Ibid.*, pp. 17-19.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 24-26.

- c. *Possibilidad de elección*: capacidad que tienen los clientes para tener acceso a un servicio que satisfaga sus necesidades.
- d. *Obligaciones del cliente*: suministrar información correcta.
- e. *Derechos y necesidades del cliente*: según la naturaleza del servicio y el grado de desempeño que efectivamente recibe.

Pero también hay componentes de calidad en el servicio:⁹⁵

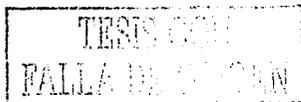
- f. *Oportunidad en el servicio*: ¿cuánto tiempo debe esperar un cliente para que se le suministre un servicio?
- g. *Cantidad o volumen del servicio*: frecuencia con la que se recibe un servicio.
- h. *Accesibilidad y conveniencia*: para obtener respuesta sin tener que esperar ni visitar muchas oficinas públicas o desplazarse por largas distancias.
- i. *Disponibilidad o continuidad del servicio*: con qué tanta frecuencia se interrumpe algún servicio y cuánto tarda en restaurarse.
- j. *Precisión*: dar información exacta y concisa para solicitar o recibir servicios.
- k. *Idoneidad o adecuación*: se dan opciones para escoger los servicios.

Pese a la relevancia que se le da al cliente en el documento, la OCDE admite que lo que generalmente se le concede a él cliente *no es el derecho de tomar decisiones* o influir en ellas, sino *simplemente a ser consultado*; pues la decisión reside en la dependencia de servicio o en el gobierno.⁹⁶

Los resultados, producto de esas líneas de actuación, junto con los temas vinculados se agrupan en secciones para monitorear los avances obtenidos en cada país, además de preparar estadísticas para examinar los efectos de las reformas; asimismo se editan

⁹⁵ *Ibid*, pp. 26-28.

⁹⁶ *Ibid*, p. 34. El énfasis es nuestro.



diferentes publicaciones a fin de continuar con la difusión del modelo gerencial de la OCDE.⁹⁷

Las secciones referidas son:

- tendencias principales y prioridades generales
- contexto que está afectando a la gerencia pública
- estrategias y procesos para planear y llevar a cabo las reformas de gerencia pública
- *policies* para la gerencia de capacidades
- gerencia de recursos humanos
- proceso presupuestal y gerencia de recursos financieros
- gerencia por desempeño
- cambio de estructuras del sector público
- gerencia y reforma regulatoria
- otros.

Por todo esto se prevé que las tendencias o medidas de reforma para las próximas décadas serán: restringir la participación del gobierno en la prestación directa de servicios, aplicar marcos flexibles para el desarrollo de la actividad económica, regular mejor, evaluar permanentemente las *policies* seguidas, reforzar su capacidad de gestión previsoras y llevar a cabo la dirección de los asuntos públicos de manera más participativa.⁹⁸

La OCDE como organización gerencial

Una vez revisados el eje de la reforma gerencial de la OCDE y sus principales componentes, procederemos a hacer una breve reflexión acerca de predicar con el ejemplo. Como hemos observado, la propuesta general de la OCDE (una organización 99.9% económica) argumenta que para que la administración pública se reforme es necesario

⁹⁷ PUMA, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 1997.

⁹⁸ OCDE, *Las transformaciones de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, p. 44.

ponerla al servicio del cliente haciendo uso de las técnicas y métodos con los que el mercado funciona. Pero, si para ser exitosas las organizaciones deben dirigirse bajo esos principios, ¿no debería ser la OCDE la primera en acatarlos?

Así es, esa organización propone formas de organización que ella misma no pone en práctica. ¿Se habrán hecho ellos alguna vez esa pregunta? Porque si bien conocen la forma como funciona el mercado, deberían recordar lo que R. H. Coase ha explicado: que el mercado funciona fuera de la organización, no en su interior.

A decir de Coase fuera de la empresa los precios efectivamente dirigen la producción, que se coordina a partir de ciertas transacciones de cambio en el mercado; pero, dentro de la empresa, esas transacciones de mercado están eliminadas y la estructura del mercado de transacción está sustituida por el empresario que es el coordinador que dirige la producción. Fundamentalmente el empresario debe sustituir al mecanismo de los precios porque, al presentarse la incertidumbre, la función de decidir precede a la de ejecutar.⁹⁹

Además, la OCDE se organiza a partir de comités, pero también tiene un secretariado con direcciones que están a cargo de cabezas de división o de programa, administradores principales, administradores, asistentes, secretarías, auxiliares administrativos y demás. Entre estos funcionarios/gerentes, hay una jerarquía que permite establecer tareas y responsabilidades. Esto que nos es muy familiar, ellos dicen rechazarlo, y sin embargo allí está.

Así podemos seguir señalando aspectos como, que para que la organización ponga el ejemplo sobre propuestas como la competencia habría que establecer más OCDEs para que podamos elegir cuál es la que ofrece el mejor servicio; o bien podría ponerse en marcha el proceso de privatización de los comités de la organización para que funcionen mejor en manos del sector privado. Una recomendación más es que debería reducir su personal para

⁹⁹ Coase, R. H, «La naturaleza de la empresa», en Stigler, G. J. y K. E. Boulding, *Ensayos sobre la teoría de los precios*, Madrid, Editorial Aguilar, 1963, pp. 303-321.



ahorrar presupuesto; pero al contrario, como observamos ha incrementado 25% su secretariado en dos años y medio.

En fin, lo que sí debería poner en práctica la OCDE es el planteamiento referente a devolver autoridad, pues así los países podrían emprender sus particulares, innovadores, propios y únicos procesos de reforma administrativa.

3.6. Resultados y efectos

Los temas que constituyen los lineamientos de la reforma gerencial de la OCDE se han puesto en marcha gracias a los programas del PUMA, que definen las actividades necesarias para alcanzar las metas u objetivos acordados en las iniciativas, sobre alguna temática en particular. Cada uno de los programas se forman apoyándose en reuniones de expertos, grupos de trabajo, conferencias, consultas y la propia experiencia de las *mejores prácticas*. El resultado de esos programas debe reflejarse en los reportes que la OCDE elabora a partir de la información que cada uno de los países le presenta sobre sus avances.

Pese a lo anterior, los documentos de la OCDE son un claro ejemplo de cómo, para reformar la administración pública, es preciso conocer primero sus principios generales y la manera como funciona para luego hacer conceptualizaciones claras y concretas antes de transformarla. Transformación, por cierto, que no puede darse como un fenómeno estandarizado ya que, como los administrativistas lo han repetido hasta el cansancio, todos los países tienen una situación histórica particular que determina sus problemas y sus propias soluciones.

Antes de pasar a los informes vale la pena resaltar lo que Elke Löffler ha manifestado acerca de las *mejores prácticas*: «con el surgimiento de la nueva gerencia pública en los países de la OCDE apareció una nueva tendencia para la difusión de la innovación a través de los estudios de caso *mejores prácticas*, que se nutren de tres fuentes principales: a) profesionales que han diseminado su propias reformas de gerencia pública u otras piezas anecdóticas de evidencia empírica, que ellos consideran lo suficientemente exitosas para ser etiquetadas como *mejores prácticas* (por ejemplo, Osborne y Gaebler, 1992); b) el creciente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

número de innovaciones de calidad en el servicio público, galardonados en varios países de la OCDE, que han permitido identificar casos de buen desempeño en las organizaciones del servicio público; y c) Las publicaciones de resultados así como los centros de intercambio de información establecidos en gran parte de las descripciones de auto-evaluación».¹⁰⁰

Como lo señala la misma autora, se ha reconocido que aunque desde una perspectiva internacional las *mejores prácticas* son muy útiles para indicar diferentes soluciones a problemas similares; la pregunta fundamental para los hacedores de decisiones es ¿cuál de las soluciones identificadas funcionaría mejor en casa? De donde se concluye que en realidad existe una gran confusión en la comunidad internacional al respecto, concretamente en campos específicos de la gerencia pública.¹⁰¹ lo que refleja que los patrones en los que la OCDE ha basado muchas de sus propuestas no garantizan ningún éxito.

Por eso, como lo adelantamos, los resultados que derivan de la aplicación de los programas de reforma neogerencial de la OCDE se han dado a conocer mediante la publicación de sus informes anuales, donde informan los supuestos avances que los países han alcanzado. A fin de ilustrar la utilidad que estos documentos pueden proveer, revisamos una muestra representativa de los años 1992, 1993 y 1994 con la intención de identificar lo que se ha hecho y se ha proclamado como exitosa reforma neogerencial.

El Comité PUMA empezó a publicar su informe sobre *Desarrollos en gerencia pública* desde 1990 con la intención de difundir las iniciativas y acciones tendientes a mejorar la gerencia del sector público, cuya actualización ha sido periódica. De acuerdo con el Comité, se elaboraron estos informes como respuesta a la demanda de datos que requieren los países miembros para actualizarse sobre *policies*, programas y medidas que buscan

¹⁰⁰ Löffler, Elke, «The Value of Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered», en Paper to be presented at the International Public Management Network, Siena Workshop 1999, pp. 2-3, <http://www.inpuma.net/research/papers/siena/loffler.doc>.

¹⁰¹ *Ibid.*



hacer más eficiente y efectiva la gerencia del sector público y de las instituciones responsables de desarrollarla e implementarla.¹⁰²

Con los informes, la OCDE ha buscado sintetizar las reformas emprendidas por los gobiernos de los países miembros, resumir algunas de las principales iniciativas y hacer más fácil y accesible la actualización de los datos, relativos a las acciones concretas emprendidas para mejorar la gerencia en el sector público; no obstante, una vez que revisamos esos documentos pudimos verificar que la organización no ha cumplido el objetivo. Aunque se aclara que los ejemplos únicamente indican las tendencias, lo que quiere decir que no son representativas de todas las reformas (como tampoco de los matices que en cada país adopta), la situación de fondo que se muestra en la información derivada como producto de la concepción y organización de las reformas por parte de la OCDE, conlleva una complejidad aún más profunda.

Concretamente nos referimos a que, al igual que la reforma neogerencial, los informes tampoco son una aportación de la OCDE para proporcionarles a los países suficientes elementos que les permitan adoptar patrones confiables para mejorar sus administraciones, pues no sólo carecen de una estructura lógica y coherente, sino también de análisis individuales y de conjunto. Para empezar, tanto la sistematización como la conceptualización están ausentes de los documentos, tal como se aprecia en los informes: mientras en uno se desglosan los datos en diez rubros, en otro se hace en cinco y en el siguiente en siete. Como se observa en el cuadro 1, en el primer documento se enumeran apartados que no se repiten en el del siguiente año, se aumentan, se disminuyen o se incluyen en otros conceptos. Para ilustrar nuestra afirmación comentaremos algunos de los casos más representativos.

Por lo que toca al tema *programas de reforma*, únicamente aparece en 1992,¹⁰³ mientras que *evolución de la estructura del sector público* se presenta como apartado nuevo en

¹⁰² PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1992, pp. 9-13.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 9.

1993,¹⁰⁴ pero no lo volvemos a encontrar en 1994. De igual manera, *implementación de los programas de reforma* del reporte de 1992¹⁰⁵ aparece en 1993 como *implementación de las reformas de gerencia pública*,¹⁰⁶ pero en 1994 ya no lo encontramos. Cuando se hace referencia al tamaño de la administración y sus límites, en 1992 se le denomina *reducción del tamaño de la administración*,¹⁰⁷ en 1993 *límites en el tamaño del sector público*¹⁰⁸ y en 1994 *límites al tamaño y al gasto*.¹⁰⁹ No cabe duda que estas diferencias no hacen sino mostrar la falta de congruencia y uniformidad de conceptos que permitan sistematizar la información a fin de convertirla en materia prima para las investigaciones y análisis de caso de los interesados que quieran conocer cuáles son las acciones y reformas que se han llevado a cabo, cómo se han efectuado y cuáles son los beneficios que han redituado a los diferentes países.

Un caso más que muestra la falta de claridad en los rubros es el del *cambio en la gerencia, metas, políticas y métodos de la gerencia en el sector público*, que en 1993 incluye: «cultura basada en el desempeño», «gerencia de recursos humanos», «flexibilidad gerencial», «gerencia financiera» y «responsividad»;¹¹⁰ no obstante en 1992 y 1994 todos esos conceptos se abordan por separado;¹¹¹ por consiguiente no es posible establecer un hilo conductor que nos permita observar la continuidad en cada una de las acciones que se han llevado a cabo.

¹⁰⁴ PUMA, *Public Management Developments. Update 1993*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1993, p. 10.

¹⁰⁵ PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, pp. 9-10.

¹⁰⁶ PUMA, *Public Management Developments. Update 1993*, p. 17.

¹⁰⁷ PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, p. 12.

¹⁰⁸ PUMA, *Public Management Developments. Update 1993*, p. 12. Debe mencionarse que está contenido en el apartado «estructura del sector público».

¹⁰⁹ PUMA, *Public Management Developments. Update 1994*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1994, p. 7.

¹¹⁰ PUMA, *Public Management Developments. Update 1993*, pp. 13-15.

¹¹¹ PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, pp. 10-13. PUMA, *Public Management Developments. Update 1994*, pp. 8-10.



CUADRO 1*

Apartados en los que se desglosan los *Informes sobre desarrollos en gerencia pública*, de los países de la OCDE, 1992, 1993 y 1994

1992	1993	1994
Programas de reforma.	Fuerzas que han impulsado las recientes reformas al sector público.	Límites al tamaño y al gasto.
Implementación de los programas de reforma	Evolución de la estructura del sector público: mecanismos de mercado, separación de actividades, privatización, descentralización, límites en el tamaño del sector público y gerencia de cuerpos centrales.	Descentralización y desconcentración.
Evaluación.	Cambio en la gerencia, metas, <i>polices</i> y métodos de la gerencia en el sector público: cultura basada en el desempeño, gerencia de recursos humanos, flexibilidad gerencial, gerencia financiera, responsividad.	Mejoramiento de las relaciones entre los ciudadanos y las empresas.
Cambio organizacional y estructural. 1. redistribución de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno; 2. crear mayores condiciones de operación orientadas al mercado.	Evaluación y monitoreo.	Gerencia por desempeño.
Gerencia de recursos humanos.	Implementación de las reformas de gerencia pública.	Gerencia de recursos financieros.
Reducción del tamaño de la administración.		Gerencia de recursos humanos.
Gerencia por resultados.		Gerencia y reforma regulatoria.
Gerencia financiera.		Evaluación de las reformas.
Gerencia de las regulaciones.		
Calidad en el servicio y satisfacción del cliente.		

* Fuente: Elaboración propia con información de: PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1992. PUMA, *Public Management Developments Update 1993*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1993. PUMA, *Public Management Developments. Update 1994*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1994.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pese a las evidencias, esto no es lo más espinoso con lo que nos hemos encontrado, pues al analizar la información por países, la confusión y falta de sistematización de la estructura de los informes salta a la vista; sobre todo cuando nos adentramos en cada país, ya que la información es diferente y la conceptualización ni define ni delimita el marco en el que se anida, por lo que la confusión se hace todavía más evidente.

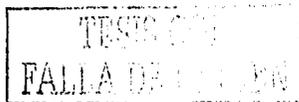
Por ejemplo, rubros como *cambio organizacional y estructural* (correspondiente al informe de 1992),¹¹² con los riesgos que una correlación implica, desde nuestro punto de vista podría equivaler a lo que en el informe de 1993 se lee como *evolución de la estructura del sector público: mecanismos de mercado, separación de actividades, privatización, descentralización* y en el de 1994 como *descentralización y desconcentración*,¹¹³ pero lo peor es cuando nos adentramos en cada uno de los países participantes pues en cada caso se entiende y reporta de manera distinta y confusa. A saber: en este mismo apartado (*cambio organizacional y estructural*) Australia da cuenta en 1992 de que ha tratado de mejorar la productividad en el gobierno pues es una condición necesaria para incrementar los salarios, además de que ha establecido un Consejo integrado por gerentes y uniones para reforzar la eficiencia en el adiestramiento, mejorar el servicio público y emprender acciones relacionadas con las reformas a fin de proveer los servicios que el cliente requiera.¹¹⁴ La primera parte sin duda se ubicaría en un apartado como *gerencia de recursos humanos*, y la segunda en el que se titula *calidad en el servicio y satisfacción del cliente*; siguiendo la lógica de los apartados establecida por la propia OCDE.

En la misma sección Austria señala que su adhesión a la Unión Europea le causa controversias acerca de la función que deben tener sus diferentes niveles de gobierno en el

¹¹² *Cambio organizacional y estructural* se refiere a la redistribución de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno, lo mismo que a la creación de mayores condiciones de operación orientadas al mercado. PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, pp. 10-11.

¹¹³ PUMA, *Public Management Developments. Update 1993*, pp. 10, 12, 13. PUMA, *Public Management Developments. Update 1994*, p. 8.

¹¹⁴ PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, p. 15.



nuevo contexto.¹¹⁵ Por su parte países como Bélgica, Alemania e Italia no presentan sus informes por apartados sino que toda la información la presentan en media cuartilla;¹¹⁶ por su parte Canadá, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, España y Suiza ni siquiera mencionan el apartado,¹¹⁷ en tanto Dinamarca reporta la introducción de elementos del modelo tipo mercado en áreas del servicio público, así como acciones encaminadas a darle mayor libertad de elección al ciudadano-usuario y competencia entre las instituciones. Para nosotros el primero (introducción de elementos del modelo tipo mercado en áreas del servicio público) sí cabe dentro de lo que debe abarcar el apartado, pero el segundo más bien correspondería a *calidad en el servicio y satisfacción del cliente*.¹¹⁸

Mientras Finlandia habla de descentralización y reforma de organizaciones del gobierno central, lo cual sí coincide,¹¹⁹ Francia informa que promulgó una ley para redefinir la función del servicio civil central, regional y local, lo primero sí corresponde al apartado citado, pero no en el caso francés, que más bien correspondería a *gerencia de recursos humanos*;¹²⁰ en tanto Japón habla de la devolución de responsabilidades a los gobiernos locales, Holanda se refiere a la privatización y creación de agencias independientes, lo mismo que a descentralización y devolución de responsabilidades.¹²¹

Nueva Zelanda habla de los cambios en *policy* social, de la abolición de la asistencia en áreas como salud y su sustitución por autoridades de salud regionales, lo mismo que de cambios en empresas públicas, en agencias y transformaciones en ministerios; en tanto Noruega reporta el establecimiento de una nueva forma organizacional: empresas que pertenecen al Estado y se manejan bajo el nuevo modelo, además dice que busca

¹¹⁵ *Ibid*, p. 22.

¹¹⁶ *Ibid*, pp. 24, 25, 45, 46 y 54.

¹¹⁷ *Ibid*, pp. 27-29, 48-49, 51-52, 61, 77-79, 81-82 y 85-89. Luxemburgo únicamente informa «gerencia de recursos humanos» en menos de media cuartilla.

¹¹⁸ *Ibid*, pp. 32-33.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 35.

¹²⁰ *Ibid*, p. 41.

¹²¹ *Ibid*, p. 58 y 63.

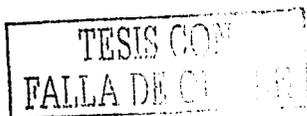
incrementar el costo-efectividad y la reestructuración y reorganización del servicio público.¹²²

Finalmente en Reino Unido se habla de «cambio organizacional» en el servicio civil y Estados Unidos asegura que estableció la Oficina Federal de Gerencia Financiera, que más bien debería reportarse en el apartado *gerencia financiera*. Como puede verse, cada país entiende de manera distinta lo que debe incluir en el apartado que tomamos como ejemplo y, como consecuencia, informa lo que considera más conveniente. En síntesis la situación de desorden y la falta de conceptualización y de sistematización que se presenta en los informes se observa en cada apartado y en cada país. Ahora, si a ello le sumamos la carencia de análisis, dado que los informes están elaborados de manera descriptiva y enunciativa, tenemos como resultado que éstos no permiten conocer cuáles son los beneficios en que han traído las reformas, si realmente ha habido o no incrementos en la satisfacción al cliente, si se ha reducido el déficit fiscal o no, si la competencia ha mejorado los servicios públicos y si los funcionarios públicos han incrementado sus facultades, sus talentos, su trato al público y su interés por la superación laboral y personal.

Por lo mismo, luego de analizar los tres informes muestra, concluimos que la OCDE carece de una clara conceptualización en cada uno de los rubros o secciones que emplea; su información es reiterativa por la misma falta de claridad; ninguno de los informes analizados tiene uniformidad; es común que los avances a los que se refiere no comprendan sino unas cuantas líneas, dando la impresión de que únicamente es por cumplir un mero formalismo (particularmente lo observamos en el informe de 1994).

En general sus informes no presentan un orden coherente por lo que no fue posible encontrar un hilo conductor que nos permitiera evaluar las acciones efectuadas sobre el mismo grupo de iniciativas de reforma, ya que además la información está demasiado dispersa e intercalada: lo que en algunos casos se entiende como concepto en otros está en diferentes apartados. Suele ocurrir que algunos países no reportan nada, como el caso de

¹²² *Ibid*, pp. 68 y 73.



Islandia, en 1992, y Alemania, en 1994.¹²³ En otras ocasiones países como Italia, Luxemburgo y Turquía refieren información muy breve. Italia hace referencia sólo a una estrategia global para la coordinación e integración del servicio civil, lo mismo que a situaciones generales de reforma financiera. Luxemburgo es muy escueto al hablar de la gerencia de recursos humanos, y Turquía sólo se refiere a la reducción de la burocracia, la modernización de la comunicación y las estadísticas.¹²⁴ En 1994 resalta el caso ultra breve de Grecia que únicamente contiene información relativa al tamaño y a la estructura del sector público, y «otros».

También es común que en sus informes el comité PUMA se atribuya como propios otros procesos de reforma, muy anteriores a cuando la OCDE empezó a ocuparse la reforma de la administración pública bajo el neogerencialismo: tal es el caso de la iniciativa de reforma sobre descentralización, que desde 1982 comenzó a llevarse a cabo en Francia; otra es la reforma del servicio público de Australia, a partir de 1983; el programa de modernización administrativa de Dinamarca, que empezó en ese mismo año; la resolución sobre desburocratización y simplificación de leyes administrativas de Alemania, también de 1983, al igual que la de flexibilidad; la introducción de *policies* en Grecia para mejorar las relaciones entre los ciudadanos y la administración, comenzada en 1982; así como las actuaciones de la comisión de reforma administrativa de Japón, que empezaron a efectuarse desde 1981/82; esto sólo por señalar algunos casos.¹²⁵

En conclusión, a los administradores públicos no nos extraña que cuando la OCDE evalúe sus reformas neogerenciales tenga que verse precisada a conceder que la evolución de los esfuerzos de reforma es diferente en cada país, por lo mismo, que ella no ofrece ningún tipo

¹²³ La información alemana de 1992 exclusivamente se refiere a la sede del gobierno federal y al desarrollo administrativo en cinco Länder orientales, sin hacer ninguna referencia a los apartados de reforma gerencial que aparecen en el informe. En 1993, cuando hablan de las iniciativas de reforma enumeran acciones encaminadas a mejorar los instrumentos para integrarse a la Unión Europea. PUMA, *Public Management Developments. Update 1993*, pp. 79. PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, pp. 45-46. En el informe de 1994 no encontramos ninguna referencia al respecto. PUMA, *Public Management Developments. Update 1994*.

¹²⁴ PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, pp. 54, 61 y 95.

¹²⁵ PUMA, *Public Management Developments. Update 1993*, pp. 26, 55, 72, 80, 86 y 112.

de material que permita efectuar una sistematización general, pues como la propia organización lo ha manifestado: «los esfuerzos de reforma son en gran parte *ad hoc* e insuficientemente sistemáticos en muchos países. Esta situación decepcionante tiende a prevalecer pese a notables excepciones».¹²⁶

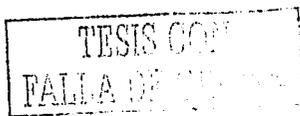
Al analizar los elementos que integran los proyectos de reforma neogerencial de la OCDE que les han resultado decepcionantes, comprobamos que la administración pública obedece a propósitos que están más allá de la simple provisión de servicios a la que los reformadores neogerenciales han reducido su concepto.

Recapitulación

Las actividades del PUMA se han modificado casi desde que se creó, en 1989; sin duda tanto sus fundadores como los involucrados en la reforma gerencial se han llevado grandes sorpresas al no obtener los resultados esperados. En 1999, en un conciso análisis que hace uno de los creadores del PUMA, Derry Ormond, éste presenta un recuento tanto de lo positivo como de lo negativo que ha traído consigo la reforma gerencial. El autor resalta sobre todo que en la nueva gerencia pública, así como hay cosas que se pueden tomar, hay otras que también se deben dejar de lado porque pueden resultar contraproducentes; y a manera de ejemplo explica algunos de los inconvenientes con los que se ha encontrado, e incluso refiere aspectos que han resultado poco adecuados o inútiles.

Por lo que toca a la flexibilización del presupuesto, según Ormond, la encuesta de 1998 del PUMA dedicada al tema, muestra las marcadas diferencias que existen entre los países miembros de la OCDE en lo concerniente a la cantidad de conceptos de asignación y al grado de detalle que tiene el control parlamentario del presupuesto. De acuerdo con esa información, la flexibilidad en las transferencias existe en la mayoría de los casos para las cuentas de gastos corrientes, pero en menor grado para los costos de programas; asimismo se observó que la mayoría de los estados miembros de la OCDE permite algún grado de reubicación de los recursos entre años fiscales.

¹²⁶ PUMA, *Public Management Developments. Update 1994*, p. 9.



Si bien estos países han hecho dúctiles sus procesos presupuestarios, lo cierto es que únicamente lo han hecho en grados variables, por lo mismo, la devolución de la autoridad presupuestaria ha tenido alcance en los niveles inferiores de gobierno, pero muy poco en los centrales. Otro estudio de PUMA sobre la implementación de la flexibilidad presupuestaria en cinco países (Australia, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido) demuestra que, con excepción de Suecia, todos los demás han tenido dificultad para trazar una clara línea divisoria entre las responsabilidades de las instituciones centrales y las agencias operativas.¹²⁷

En cuanto a la gerencia de personal, sólo en Nueva Zelanda y el Reino Unido se han alcanzado altos grados de descentralización: los demás países de la OCDE han adoptado enfoques limitados en relación con la flexibilidad del pago, y es que para todos los países miembros la agencia central de personal es todavía muy importante. Además, en aquellos países en los que han le devuelto autoridad a la gerencia de personal se ha hecho evidente que el balance entre el control y la flexibilidad es inestable.

Como puede apreciarse, los gobiernos prefieren y procuran asegurarse de retener el control sobre el monto general de los gastos públicos en materia de remuneraciones; de hecho se reveló que tienen la preocupación de encontrar el balance entre si permitirles a los departamentos y agencias el desarrollo de sus propias prácticas de gerencia de personal o mantener algún grado de unidad y un conjunto común de valores en todo el servicio público. El debate acerca de lo que constituyen los aspectos esenciales y los elementos comunes que deberían conservarse en el servicio público, lo mismo que la cantidad de devolución que es deseable, es un tema que aún no se resuelve.¹²⁸

En el rubro relacionado con la introducción de mecanismos tipo mercado, los esquemas de *vouchers* o *cuasi-vouchers* ha quedado muy rezagada en relación con la discusión teórica de sus méritos y limitaciones.; no obstante, llama la atención que a pesar de reconocer que la OCDE logró implantarlos correctamente, se ha encontrado que esos instrumentos no

¹²⁷ Ormond y Löffler, obra citada, pp. 8-9.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 9-10.

pueden por sí solos compensar la incertidumbre en la previsión de las apropiaciones y, por lo tanto, con todo y que se utilizaran, los costos pueden seguir siendo incontrolables.¹²⁹

Otro elemento no menos importante son los contratos por desempeño, establecidos para lograr una gerencia orientada a los resultados. Se considera que este tipo de contratos son una herramienta de utilidad para promover la evaluación en el sector público, ya que fuerzan a todas las partes involucradas a especificar sus metas de desempeño, a revisarlas y, lo que es más importante, a entablar diálogos entre ellas. Sin embargo, al respecto priva un debate acerca de si los contratos de desempeño legalmente no obligantes podrían y deberían convertirse en legalmente obligantes. En este caso el riesgo radica en que la posible resolución judicial de los conflictos puede resultar con costos de transacción más elevados.

En este sentido nos encontramos ante otro tema controversial: ¿la implementación de los contratos por desempeño entre dos partes (que a menudo se ubican en una relación vertical una con la otra) introduce una nueva jerarquización en el sector público, que en último término conduciría a una mayor (e indeseable) fragmentación?¹³⁰

Acerca de la rendición de cuentas (*accountability*) nos encontramos con que han surgido dilemas en torno a que también puede considerársele como un fin en sí misma. La dificultad se encontró especialmente en países con leyes administrativas donde el funcionamiento de su administración pública se basa en principios y procedimientos democráticamente legitimados que se enfocan más en los insumos que en los resultados; es decir, con un esquema burocrático bien establecido. En este orden de ideas la nueva gerencia pública encontró que tiene que efectuar transacciones entre la eficiencia y otros valores del sector público como equidad, y para ello no está diseñada.

Visto así, para los neogerencialistas existe una zona gris entre la responsabilidad gerencial y la responsabilidad política que les ocasiona muchos problemas, por lo que para ellos «las

¹²⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 13.

reformas de la gerencia del servicio público no han sido habitualmente acompañadas por niveles significativos de reforma política».¹³¹

En cuanto al aspecto relativo a la ética, también nos encontramos con un sinnúmero de cuestionamientos pues, como los críticos ya lo han anticipado, los esquemas bajo los que funciona la gerencia facilitan el aumento de la corrupción en ese nuevo «estado de contratos y de agencias», debido a que les da libertad discrecional tanto a las organizaciones del sector público como a sus empleados (considerados individualmente) permitiéndoles además tener mayores oportunidades para un comportamiento digamos «irregular»; incluso la nueva gerencia pública promueve valores económicos a expensas de otros valores, como el bien común.¹³²

De manera general podemos afirmar que en los países desarrollados con fuerte tradición estatal se han hecho modificaciones que ni perturban ni interfieren con sus sistemas de gobierno ya estatuidos. Y como lo ha afirmado Laurence Lynn: hay pocas pruebas que permitan asegurar que las reformas gerenciales están convergiendo en algo parecido a un nuevo paradigma, pues como se ha afirmado en los propios informes de la OCDE, la tasa de implementación de las reformas es dispareja y su ritmo de ejecución lento.¹³³

El ritmo de implementación de las reformas tiene claras diferencias: mientras el programa británico tuvo un rápido desarrollo, la mayoría de los países europeos actuaron de manera cauta; en el caso de los italianos se observó un acercamiento a la reforma que no pudo mantenerse por la hostilidad burocrática, situación similar a la que se presentó en España; igualmente ha ocurrido en otros países como Grecia, que para responder a las presiones de la Unión Europea y la OCDE, ha hecho ruidosas declaraciones sobre los avances en la reforma gerencial, aunque raramente las ha traducido en acciones.¹³⁴

¹³¹ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹³² *Ibid.*, p. 15.

¹³³ Lynn, Laurence, «Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública», en *Gestión y política pública*, México, vol. V, núm. 3, 1996, p. 311.

¹³⁴ Wright, Vincent, «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, núm. 7-8, 1997, p. 36.

De manera general los países han optado por poner en práctica las reformas en menor o mayor medida, aunque siempre en función de sus propias circunstancias. «Los programas de reformas están enraizados en diferente intensidad y temporalidad de presiones similares, presiones diferentes, motivos, capacidad constitucional, política e institucional, represiones y voluntad, y en la compleja relación entre estos factores».¹³⁵

El hecho de que la OCDE haya propuesto la reforma gerencial en todo el mundo ha derivado en diversos experimentos que sólo aquellos que conocen poco a la ciencia de la administración pública pueden creer que funciona. Por lo mismo debe tenerse presente que la OCDE es una organización total y completamente económica, por lo consiguiente desconoce los principios y la naturaleza del campo que pretende modificar: la administración pública, que se distingue justo por lo público y por lo político, dado que esa es su naturaleza. En tanto la OCDE define a la administración pública simplemente como una forma especial de organización, que existe tanto a nivel central como regional o local, al igual que en diversos tipos de organismos parapúblicos; además para ella no hay diferencia entre empresas, organizaciones o ciudadanos, pues desde su punto de vista todos son clientes.¹³⁶

Asimismo encontramos que los obstáculos para la aplicación de la nueva gerencia pública son los propios límites de las tradiciones estatales específicas de cada país. Lo que explica la poca influencia que ha tenido tanto en Alemania como en Francia, con relación a Nueva Zelanda, Estados Unidos o Reino Unido.¹³⁷ Esta es también la razón por la que muchos países (Alemania, Francia, Italia, Grecia, Austria, España, Bélgica, Suiza, Dinamarca, Suecia, entre otros) tomaron selectivamente algunos elementos del menú de la nueva

¹³⁵ *Ibid*, p. 38.

¹³⁶ Organization for Economic Co-operation and Development, *Administration as Service the Public as Client*, pp. 10-11.

¹³⁷ Wegener, Alexander, «Essay: Public Management Reform: is the Tide Changing?», en Jones, L. R. (coord.), *Symposium on Public Management Reform and E-government, International Public Management Review, IPMR*, vol. 2, Is, 2001, pp. 22-23.



gerencia pública, pero nunca el modelo completo ni tampoco mostraron intenciones de hacerlo.¹³⁸

«Nunca hubo un momento en que la nueva gerencia pública estuviera en el entusiasmo global, aunque muchos de los anglo-sajones en la OCDE/PUMA y el Banco Mundial hubieran deseado que así fuera».¹³⁹

¹³⁸ Wright, obra citada, pp. 35-37.

¹³⁹ Pollit, Christopher, «Essay: Public Management Reform: is the Tide Changing?», en Jones, L. R. (coord.), Symposium on Public Management Reform and E-government, International Public Management Review, IPMR, vol. 2. Is, 2001, pp. 41-42.

RECuento de la Reforma Gerencial en Alemania, Francia y Nueva Zelanda

Luego de aceptar que sus propuestas no habían dado los resultados esperados, la OCDE proclamó: «no existe un modelo único de reforma»; concretamente Derry Ormond, uno de los principales creadores del Comité de Gerencia Pública, aseguró con relación a la gerencia pública: «hay cosas que debemos tomar y otras que hay que dejar». Esto después de diez años de haber estado convencido de que el modelo económico de la OCDE era el único que podía lograr la eficiencia en la administración pública.¹

Con todo y que ahora se reconozca la inexistencia de un modelo único, gracias a una serie de experiencias truncadas, la OCDE ha continuado promoviendo el paquete de reformas correspondientes a su modelo de nueva gerencia pública, pues como hemos observado, a lo largo de doce años su Comité PUMA ha modificado y renovado tanto sus actividades como su funcionamiento, basándose en la técnica de prueba y error debido al desconocimiento que tienen en el campo en el que incursionaron y que sólo han observado en términos de mercado. Por lo mismo la OCDE sigue promoviendo las líneas generales que, según ellos, deben aplicarse para el mejor funcionamiento de la administración pública de todos los países y crear la tan ponderada red de procedimientos uniformes dentro de cada uno de ellos.

No obstante, aunque estamos convencidos de que la reforma no puede fraguarse bajo un modelo único, y menos si éste ostenta una naturaleza diversa a lo político y lo público, no podemos negar que el modelo de nueva gerencia pública trató de insertarse gracias a la corriente económica predominante en el mundo, a sus vínculos internacionales y a las

¹ Como lo comentamos en el capítulo anterior, el Comité PUMA se creó en 1989, pero se establece formalmente en 1990, por lo que Ormond publicó su artículo en 1999; en ese lapso desarrolló trabajos en gerencia pública que condujeron al establecimiento del PUMA.

principales instituciones neoliberales que se han colocado como autoridades supranacionales: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y nuestra gran conocida la OCDE.

Esta nueva corriente económica liberal primero propuso reducir al Estado, pero con ello no hizo sino demostrar que ese «caduco y retrógrado ente» en realidad no sólo es necesario sino indispensable; más adelante aseguró que la administración pública no era eficaz porque más bien era «lenta y derrochadora de recursos», por lo que propuso hacerla funcionar como empresa, con mecanismos de mercado. Obviamente esa propuesta desnaturaliza la función de la administración pública bajo cuyo resguardo se encuentran ciudadanos, con diferentes condiciones económicas, distintas aptitudes y una gran variedad de deseos y aspiraciones que esperan ser tratados como ciudadanos, con igualdad.

Y es que el principio fundamental de la administración pública es procurar a todos los ciudadanos por igual educación, salud, seguridad y todos los demás derechos y obligaciones que tienen por el sólo hecho de ser miembros de un Estado. En pocas palabras, los ciudadanos deben ser tratados tales, no como consumidores unidos momentáneamente mediante un contrato de intercambio comercial a un proveedor. Por lo mismo, aunque la nueva gerencia haya introducido algunos elementos dentro de la administración pública, su propia naturaleza le permite adaptar lo que le es útil y repeler lo que le es ajeno, pues para que el Estado y la administración pública funcionen como algo que no son, deben primero dejar de serlo.

Ahora bien, es claro que los programas de reforma neogerencial incursionaron en mayor o menor medida en todo el orbe gracias a sus poderosos patrocinadores: en los países desarrollados lo hicieron en forma de acuerdos de colaboración, que contenían elementos persuasivos pero sin la obligación de tener que aplicar los paquetes de reforma gerencial que sí se les impuso a los países subdesarrollados. Aunque la nueva gerencia se introdujo con gran efusividad en países como Gran Bretaña y Nueva Zelanda, no hay que negar que también fue recibida con puntos de vista críticos, sobre todo en Alemania y Francia.

En general la implementación de los programas neogereenciales dependió del país, pero a grandes rasgos mantuvieron las siguientes características:²

1. Programas encaminados a reducir el sector público nacional tanto en tamaño como en recursos y en influencia. Esta reducción comprende parte de las *políticas* de regulación o desburocratización.
2. Programas para mejorar la capacidad de seguimiento de la administración reformando los procedimientos de planificación y evaluación presupuestaria del sector público, con base en las tres *E*: economía, eficacia y efectividad; todas estrechamente unidas con reformas de gestión, tecnología y comercialización.
3. Programas para mejorar la gestión del sector público como proceso incremental, o para desarrollarlos como parte de una supuesta revolución gerencial más amplia y teóricamente coherente.
4. Programas para dismantelar la estructura del servicio civil, reorganizar la del sector público (agenciación) y transformar la cultura de éste para convertirlo en *un sector público con espíritu empresario y orientado al cliente*.

Aunque se han señalado coincidencias generales en las reformas, no hay duda de que existen diferencias claras entre los países que las han implementado. Por ejemplo, hay mucha distancia entre el furor del programa británico o del de Nueva Zelanda, respecto de las cautas reformas realizadas en la mayoría de los países europeos. En realidad las reformas se han hecho *a la carta*, como lo ha afirmado Vincent Wright; no obstante, es interesante detenemos a observar su desarrollo en tres de los países que nos parecen más representativos: Francia, centralista por excelencia, Alemania, con su federalismo weberiano, y Nueva Zelanda, el laboratorio de la OCDE.

² Wright, Vincent, «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, núm. 7-8, 1997, pp. 31-32.



En las siguientes páginas trataremos de saber si realmente cada uno de estos países tuvo la necesidad de reformar su administración con el modelo neogerencial; es decir, intentaremos averiguar si de verdad ésta presentaba graves disfuncionalidades y déficit. Además, nos hemos dado cuenta que lo más común es que se expongan los resultados únicamente mostrando los aspectos más favorables, pero poco se ha hablado acerca de si la famosa reforma neogerencial ha sido exitosa en Francia o en Alemania. Mientras tanto, Nueva Zelanda se ha publicitado como el país neogerencial por excelencia, donde se ha procurado omitir los aspectos negativos de la implementación de su reforma gerencial, se ha hecho énfasis en destacar que se aplicó literalmente y, que por el sólo hecho de haberse utilizado ahí, puede ponerse en práctica en cualquier otro país.

Con todo y que centremos la atención en estos países debemos resaltar que no nos hemos circunscrito a ellos, recuérdese que a lo largo de estas páginas también tratamos aspectos importantes de los casos británico y norteamericano, que son los más conocidos y que en su tradición administrativa siempre han contemplado el aspecto gerencial y más práctico de la administración. Esto es, en ambos países su cultura administrativa no se desarrolló bajo la tradición de la ciencia de la administración pública, como en Francia y Alemania, naciones caracterizadas por haber establecido los mejores y más sólidos sistemas administrativos.

4.1. La reforma gerencial en Francia

Por lo regular a Francia se le ha considerado como un país resistente a la nueva gerencia pública, surgida en Reino Unido a comienzos de los años de 1980. Esta reticencia obedece a que, al igual que en Alemania, Francia desarrolló su propio razonamiento acerca de la reforma administrativa centrada en los temas de modernización; sin embargo, a mediados de esa misma década da un giro hacia las ideas neoliberales.³

³ Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, United States, Oxford University Press, 2000, pp. 227-228.

Según la Constitución del 4 de octubre de 1958, emanada de la fundación de la quinta república, Francia es una república indivisible, laica, democrática y social; su Constitución representa su *ley fundamental* y determina la organización de los poderes públicos.⁴

La administración de su territorio comprende cuatro niveles: el Estado, los municipios, los departamentos y las regiones; los tres últimos son, a la vez, circunscripciones administrativas del Estado y entidades territoriales descentralizadas.⁵ El sistema administrativo francés hunde sus raíces en la época apenas posterior a la Revolución francesa. En efecto: «la organización institucional francesa se basa en el sistema napoleónico en el que a cada nivel de entidad corresponde una estructura desconcentrada del Estado, representada a nivel intradepartamental por las subprefecturas y a nivel de los municipios por los ayuntamientos que son, al mismo tiempo, elegidos locales y representantes del Estado».⁶

Aunque actualmente persisten (casi en su forma original) sus principios de organización gubernamental basados en el control central, con el tiempo se han transformado gradualmente como parte del proceso de reforma administrativa de modernización y descentralización, propio y distintivo del país (innovativo).⁷

⁴ France-Diplomatic, Ministère des Affaires Etrangères, <http://www.diplomatic.gouv.fr/culture/francee/ressources/letour/es/index.html>.

⁵ *Ibid.*

⁶ Lefèvre, Cristian, «Las relaciones entre los actores en las políticas de desarrollo de las aglomeraciones urbanas francesas (1980-2000)», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, núm. 19, 2000, p. 119.

⁷ Francia ha tenido una fuerte tradición administrativa desde los tiempos de Napoleón, incluso algunos de sus principales instrumentos funcionaron hasta finales de 1970; como por ejemplo la dirección central de la economía y de la sociedad (dirigismo), la dirección centralizada del Estado por dos grandes cuerpos, su fuerte presencia estatal subnacional ejercida gracias a sus prefectos en cada departamento y región, una gran división del servicio civil en mil 800 cuerpos, cada uno con sus propios requerimientos educacionales de entrada y su propio grupo de puestos de empleo jerárquicamente ordenados, y su modelo legal normado por reglas que conciben a la administración del Estado como un dominio apartado de la sociedad civil. No obstante, cada uno de estos elementos han perdido peso durante los últimos veinte años, pese a que su proceso de modernización ha causado hasta



Así, el modelo de funcionamiento y el reparto de competencias francés se ha modificado, lo que ha permitido concederle amplia autonomía a sus estructuras territoriales (regiones, departamentos y ayuntamientos); esto en virtud de que de manera paralela el Estado poco a poco fue descentralizando sus competencias a favor del prefecto, su representante en cada departamento y jefe de los servicios descentralizados del Estado.

En 1981 los poderes públicos replantearon el reparto de sus funciones y competencias; al año siguiente el parlamento votó leyes de descentralización que llevaron a confiar ciertas misiones a las corporaciones territoriales, sobre todo en el terreno de la educación, la programación, la gestión del territorio y la acción social.⁸

El personal encargado de poner en práctica estas actuaciones se forma principalmente por funcionarios de carrera, seleccionados por concurso y regidos por un estatuto administrativo. Dentro de la función pública existen *grandes cuerpos* administrativos: el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas, la Inspección de Hacienda, el Cuerpo diplomático, el Cuerpo de minas y el Cuerpo de puentes y caminos, lo mismo que el de ingenieros agrónomos. El acceso a esos cuerpos se da gracias a sus grandes escuelas como la Nacional de Administración (ENA), la Politécnica y la de Agrónomos. Estos cuerpos son el semillero de la tradicional alta función pública francesa.

Aunque a mediados de la década de 1980 Francia giró hacia las ideas neoliberales, tratando de favorecer la modernización del sector público con métodos del sector privado, nunca persiguió la máxima de la privatización o la reducción del Estado, ya que para los franceses el neoliberalismo fue abrazado por la derecha y siempre ha sido interpretado como una moda gerencial anti-Estado, más que como una doctrina.⁹

ahora mayor impacto en los primer y tercer instrumentos mencionados, más que en los otros. Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 229.

⁸ OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, Madrid, OCDE, 1993, p. 158.

⁹ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 228.

Desde 1988 Francia se planteó una política global para modernizar el sector público basada en la responsabilización de los agentes, la aplicación de una nueva política de recursos humanos, el diálogo social con las organizaciones sindicales, el desarrollo de la evaluación de las *policies* públicas y la búsqueda de un mejor servicio a los usuarios. Para cumplir con el objetivo de convertir al centro de la administración en un órgano de programación y evaluación, lo mismo que a los servicios territoriales en órganos de ejecución en el sentido más amplio del término (incluyendo la gestión de recursos financieros y de personal, y funcionando con objetivos y resultados cuantificables fijados en la ley del 6 de febrero de 1992), se decreto la *Carta de la Desconcentración*.¹⁰ Pero no fue sino en 1994 cuando la reforma de tintes neogereenciales empezó a mostrar visos más claros gracias a la declaración conjunta firmada tanto por el gobierno central como por las autoridades locales y las demás agencias públicas, en relación con la calidad del servicio al consumidor en el sector público. De manera más puntual la reforma comienza en 1995 cuando el primer ministro gira una circular sobre la reforma del Estado y los servicios públicos, agrupando a grandes rasgos las líneas preliminares del plan de reforma basado en cuatro objetivos principales:¹¹

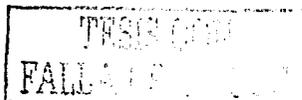
- a. proveer un mejor servicio a los ciudadanos
- b. modernizar la gerencia de los recursos públicos
- c. delegar responsabilidades
- d. mejorar la toma de decisiones y la gerencia

Para la OCDE y los reformadores gerenciales el Estado francés era muy autoritario y estaba alejado de los ciudadanos, por lo mismo según ellos debería simplificar sus estructuras y procedimientos; por lo tanto el plan preliminar recomendó adoptar medidas prácticas para alcanzar los objetivos y aumentar la calidad de los servicios proporcionados. La contratación de servicios públicos fue un componente clave de las reformas efectuadas en 1995 (*Réforme de l'Etat et des Services Publics*).¹²

¹⁰ OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, p. 155.

¹¹ PUMA, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, OCDE, Paris, 1997, pp. 137-138.

¹² *Ibid.*, p. 137.



Igualmente consideraron la modernización de los recursos humanos y la desconcentración, junto con la delegación de responsabilidades para mejorar la eficiencia y la toma de decisiones; pero acompañadas de una reforma estructural (redefinir los departamentos y disminuir los niveles jerárquicos). Como parte de la reorganización de los servicios del Estado también se contempló hacer cambios en el servicio público.

Las medidas concretamente sugeridas en la gerencia de recursos humanos fueron: remover obstáculos legales, modificar la forma de organización de la administración con vistas a incrementar la desconcentración del personal, y reducir el número de servidores civiles; para ello se firmaron tres acuerdos con organizaciones representantes del servicio público.

A decir de la OCDE esa política ha dado numerosos resultados concretos, se han firmado acuerdos con los interlocutores sociales (formación, escala de cualificaciones y salarios) y se han generado más de 500 proyectos de servicios y más de 150 centros de responsabilidad (unidades administrativas que establecen contratos con el centro por tres años), además de la carta de servicios públicos que adoptó el Gobierno. De aquí que según la OCDE el movimiento de modernización ha sobrepasado el estricto marco de la administración para extenderse a los servicios públicos; de ahí que las relaciones entre el Estado y los servicios públicos hayan evolucionado hasta convertirse en verdaderos contratos por objetivos, previamente negociados y evaluados. Por otra parte, algunos servicios del Estado como los correos y las telecomunicaciones francesas se convirtieron desde 1990 en establecimientos públicos vinculados al Estado por contratos-programa (contratos de plan).¹³

El mismo año de 1995 el gobierno francés estableció un Comité interministerial para la reforma del Estado, integrado por representantes de los ministerios involucrados en la reforma. A principios de 1996 este Comité procedió a revisar el programa preliminar de reforma, sometiénolo a una amplia consulta y discusión a fin de aprobar la versión final en

¹³ OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, p. 155.

mayo de 1996. Los principales ministerios implicados en esa reforma fueron el de servicio público, el de finanzas, el del interior y los grandes cuerpos.¹⁴

También en 1996 se expidió la circular del 25 de enero con la que se reformaba el proceso presupuestario; la circular del 15 de mayo siguiente redujo el número anterior de autorizaciones administrativas junto con la declaración de procedimientos; la circular del 8 de julio reorganizó los departamentos del gobierno central y la del 16 de julio reformó el control financiero de los gastos descentralizados.¹⁵

En 1997 se expidió el decreto del 15 de enero donde se establece la desconcentración de decisiones administrativas individuales; el decreto del 9 de mayo ordena la creación y organización de servicios en competencia nacional (*Services à Compétence Nationale*) y el del 5 de noviembre presenta el programa gubernamental con los nuevos preceptos para la reforma del Estado.¹⁶

El 16 de enero de 1998 se expidió el programa de acción para la información de la sociedad; el 26 del mismo mes la circular que generalizó el uso de estudios de impacto para leyes provisionales antes de ser presentados ante el Consejo de Estado; el 3 de junio se dio a conocer la circular sobre la preparación de programas multi-anales para la modernización del gobierno, y en agosto del mismo año hubo una discusión en el parlamento acerca de la ley sobre los derechos de los ciudadanos y sus relaciones con el gobierno.¹⁷

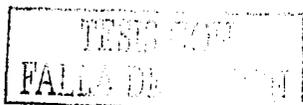
Como queda claro, los contenidos de la reforma no se engloban en un solo grupo sino que abarcan toda una serie de iniciativas diferentes y separadas, agrupadas por temas. Las más

¹⁴ PUMA, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, pp. 138-139.

¹⁵ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Public Management Developments in France: Update 1998», <http://www1.oecd.org/puma/focus/compnd/fr.htm#Facilitating%20customer%20relations%20in%20Ministr%20of%20Infrastructure%20services%20in%20the%20Departments>.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*



prominentes de esas iniciativas son las de descentralización, desconcentración y modernización.¹⁸ En la primera el cambio estratégico con tintes gerenciales llegó en la mitad de la década de 1980, cuando François Mitterrand removió a los prefectos y creó colectividades locales como autonomías; para la segunda la transformación comenzó en 1992, con la promoción del cambio de la autoridad del centro hacia la periferia. Pero, aunque la descentralización ha cambiado la administración territorial de Francia, no cabe duda que el nuevo sistema resulta más oneroso para el erario público que el anterior, y que introduce cierta fragmentación de los objetivos y opciones, ya que las entidades territoriales actúan principalmente en beneficio de sus intereses más que del interés nacional.¹⁹ Esto significa una gran contradicción con relación al principal objetivo que motivó las reformas gerenciales: reducir el déficit fiscal.

Por otra parte, aunque de acuerdo con la OCDE se han implementado diversas reformas neogerenciales, en realidad es sabido que se ha hecho de forma poco sistemática, con iniciativas de diversos ministerios, ocupando diferentes tiempos y considerando nuevos acuerdos para la reconfiguración de algunas ideas similares. La ejecución de los programas de gerencia comenzó en el nivel central con instrumentos legales, por consiguiente el contenido actual de las reformas lo determinan en gran parte las agencias y los servicios del nivel local. En la práctica es evidente que la implementación de la reforma se ha movido más suave y rápidamente en ministerios técnicos y campos de servicios que en otras partes.²⁰

La justificación en la que se ha basado la aplicación de las reformas es el descontento ciudadano en el funcionamiento de la administración pública.²¹ Al respecto Christopher Pollitt ha explicado que las presiones de la ciudadanía para pedir la reforma aparentemente

¹⁸ Desconcentración significa devolución de competencias y autoridad gerencial a las unidades administrativas locales del gobierno central y de las agencias; descentralización, en el contexto francés, significa transferencia de autoridad del Estado central a los gobiernos regionales o locales. Pollitt y Bouckaert, obra citada, p. 230.

¹⁹ France-Diplomatic, «Francia. El Estado y la vida política», Ministère des Affaires Etrangères, <http://www.france.diplomatie.fr/france/es/instit/instit05.html>.

²⁰ Pollitt y Bouckaert, obra citada, pp. 230-231.

²¹ Organization for Economic Co-operation and Development, *Administration as service the public as client*, OCDE, Paris, 1987, pp. 9-10.

son limitadas, no obstante, se reconoce que ha habido un decline general hacia la confianza del sistema francés, lo mismo que críticas populares acerca de la rigidez de algunos servicios y el alejamiento o la corrupción de la élite del Estado.

En todo caso, aunque el factor de pérdida de legitimidad haya sido menor, sí constituyó un aliciente para que la élite pusiera en operación iniciativas tales como la carta de servicio público. Como se vea, en realidad estas soluciones han brotado desde la administración pública; pues exista o no la nueva gerencia pública, el problema igual se habría atendido, con esa iniciativa o con cualquier otra.

Pese a que muchos científicos políticos consideran que Francia es un tradicional sistema de Estado centralizado, donde la intensidad y la variedad de grupos activos de presión se han moderado en comparación con Estados Unidos de América o Reino Unido, el sistema ha tendido hacia el corporativismo sectorial más que hacia el pluralismo activo.

En general podemos decir que el Estado francés se ha mantenido más estrechamente en los valores de un Estado administrativo fuerte, bajo formas de planeación estratégica, pues «a pesar del proceso de descentralización emprendido desde 1982, Francia sigue representando en el exterior del hexágono el modelo de un Estado centralizador [...] «Francia es todavía un Estado unitario en el sentido de que las leyes de la República continúan aplicándose al conjunto del territorio nacional».²²

Sin lugar a dudas Francia ha vivido una modernización significativa, sin embargo la maquinaria centralizada del servicio civil permanece fundamentalmente inalterada y el control centralizado del personal sobrevive; igualmente, pese a que los experimentos con diversidad organizacional y responsividad al usuario se han puesto en práctica, es evidente que en Francia ha sido menos dominante que en Australia o Reino Unido. En pocas palabras, las fases sucesivas de modernización administrativa se han caracterizado en esta

²² Lefèvre, obra citada, p. 119.



nación por una fuerte continuidad de *policies*, más que por diferencias entre los gobiernos de izquierda o de derecha; o dicho de otra manera, su reforma es un proceso de continuidad e innovación sobre la base administrativa histórica del país.

4.2. La reforma gerencial en Alemania

Las reformas de la nueva gerencia pública llegaron a Alemania de manera tardía y sin la efusividad que caracterizó al movimiento en muchos países, pero de la misma manera como ocurrió en la mayoría de las naciones donde se implantó, la influencia vital que permitió su aplicación fue el ingreso de los consultores de negocios y economistas al proceso de formulación e implementación de la reforma de la administración pública.

La República Federal Alemana se distingue por su estructura administrativa policéntrica, su federalismo basado en la concertación y en la fuerte función que tiene el canciller federal. El aparato administrativo alemán tiene tres niveles: el federal, los *Länder* y el local; todos jurídicamente autónomos e independientes para ejecutar sus tareas, definidas constitucionalmente. Esta estructura administrativa policéntrica tiene el contrapeso de elementos centralizadores que garantizan la unidad del sistema.²³

Al sistema alemán de administración pública lo caracteriza la burocracia clásica weberiana apoyada fuertemente en la legalidad;²⁴ es decir, se trata de un modelo basado en la especialización funcional con altas jerarquías, reglas estrictas, relaciones impersonales y alto grado de formalización.²⁵

El gobierno federal alemán tiene como misión fundamental legislar, en tanto las funciones administrativas federales están delegadas en los *Länder*, con excepción de ciertos ámbitos (especificados en la Ley fundamental) cuya gestión depende de las autoridades federales, aunque aún conservan ciertas competencias en materia legislativa. En general Alemania se

²³ OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, pp. 11 y 19.

²⁴ Todo acto administrativo debe apoyarse en un texto administrativo. *Ibid.*, p. 17.

²⁵ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 239.

caracteriza por una larga tradición de autonomía regional, gracias a ello sus corporaciones locales tienen un amplio margen de maniobra en la administración de sus propios asuntos.

Las disposiciones de la Ley fundamental favorecen la cooperación y coordinación entre los distintos niveles de administración, a fin de atender los asuntos más importantes como el de la política presupuestaria; por ejemplo, si los *Länder* establecen su propio presupuesto deben hacerlo en consonancia con las exigencias del equilibrio económico general.

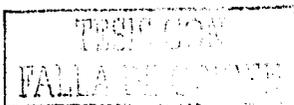
Asimismo, la concertación lograda gracias a las enmiendas hechas a la Constitución de 1967-69 en relación con el federalismo prevé tareas comunes a los tres niveles de administración, lo mismo que la Federación busca establecer un equilibrio económico entre los *Länder* y las corporaciones mas o menos dotadas financieramente; además, la función pública uniforme ejerce un importante elemento centralizador. Las funciones del servicio público las desempeñan en todos los niveles funcionarios, empleados y trabajadores.²⁶

A diferencia del Reino Unido u otras naciones, en Alemania el punto de partida para las reformas neogubernaciales no ocurrió en los años ochenta sino hasta 1990, cuando la reforma administrativa dejó de llevarse acabo bajo el patrón de incrementalismo desarticulado. En adelante se comenzó la transferencia del modelo básico occidental a la parte oriental de este país. Esto marcó el cambio en las ideas que servían de guía para la reforma alemana, además de que la estructura burocrática empezó a cuestionarse, poniendo en duda su autolegitimación.²⁷

En 1991 fue Engholm el que incorporó el termino *modernización*. Él era candidato a canciller socialdemócrata y empezó a publicar sus ideas reformistas bajo la etiqueta neogubernaciales. En 1993 continuó debilitándose la imagen de la burocracia y los políticos empezaron a impulsar reformas neogubernaciales bajo la bandera de *modernización*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Derlien, Hans-Ulrich, «Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista», en *Gestión y análisis de políticas*, Madrid, núm. 7-8, 1998-1997, p. 15.



administrativa; no obstante, el patrón de reforma seguía estando desarticulado ya que para efectuar una reforma en este país es preciso tener un alto consenso de la federación.²⁸

En 1995 el canciller Köhl utilizó la metáfora de *Estado flaco*, adoptándolo de los consultores de gestión privada e incluso nombró una comisión para su reforma. Ese mismo año el Bundestag organizó una audiencia titulada *El padre Estado se jubila*. Esta es la forma como incursionan los *slogans* de la ola de reforma en Alemania bajo la nueva gerencia pública, buscando que el ciudadano funja como consumidor y la comunidad como empresa de servicios. Para avanzar en el proceso, ese mismo año el gabinete federal estableció el consejo consultivo a fin de facilitar el proceso de reforma de la gerencia pública.²⁹

Como consecuencia de estos sucesos, en el proceso de reforma anterior, cuando únicamente lo efectuaban elementos de la función pública, profesores e investigadores de administración pública, incursionan nuevos estratos portadores de ideas y generadores de la reforma neogerencial; entre ellos destacan los asesores y consultores (McKinsey) de la administración de negocios, antes sólo consultados en situaciones extraordinarias.

Aunque los consultores de la empresa privada ya habían hecho importantes intentos de participar en otras reformas a la administración pública, no habían logrado tener acceso: eso no ocurre sino hasta que los profesores de la academia Speyer comienzan a cooperar con Bertelsmann (fundación privada) y el grupo tradicional de reforma sucumbe a las ideas de la nueva gerencia pública. Las publicaciones fueron siendo cada vez menos analíticas por lo que se dedicaron a convencer y crear un nuevo «espíritu de reforma». Es importante resaltar que sólo en 1996 la industria consultora obtuvo 1.6 billones de marcos alemanes por servicios brindados al sector público.

Así fue como en poco tiempo ocurrió el cambio de protagonistas en la reforma administrativa que hasta antes de 1990 estaba a cargo de comisiones mixtas integradas por

²⁸ *Ibid.*

²⁹ PUMA, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, p. 152.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

funcionarios públicos y académicos universitarios (con procesos continuados por medio de comisiones, investigaciones académicas y publicaciones), y que en adelante se efectuaría también con economistas y consultores privados. Actualmente de los 18 miembros que conforman la comisión siete son políticos, de los *Länder* y federales, tres del sector privado, tres profesores, tres representantes de sindicatos y sólo dos representantes de la administración pública; además de un alcalde y un exfuncionario público.³⁰

Para Hans-Ulrich Derlien a nadie debe extrañar que en este contexto aparentemente sean los economistas los poseedores del dogma y los estudiosos de la administración hayan perdido su posición, pese a que los consultores exterioricen sin reserva que sus estrategias de reforma consisten en reciclar conceptos de las empresas privadas para aplicarlas al sector público.³¹

En 1996 el ministro de finanzas presentó una resolución a su gabinete para mejorar la estructura organizacional del aparato administrativo. Esta reestructuración estaba dirigida a crear pequeños ministerios orientados a minimizar las actividades de servicio para delegarlas en las autoridades federales o en los *Länder*; en éstos la descentralización de los servicios públicos y la reducción de las jerarquías se ubicaron como los asuntos más importantes. De acuerdo con la OCDE la tendencia general era alcanzar mayor libertad para la actuación de las comunidades municipales.³² Sin embargo, «la cuestión de la imposición de un programa nacional de reforma administrativa para darles mayor libertad a las iniciativas locales sólo es teórica en la República Federal de Alemania, donde la estructura y la tradición federal por naturaleza olvidó aproximaciones centralizadas para la reformas administrativas».³³

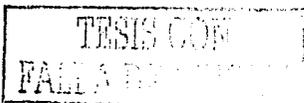
A fin de continuar con la reforma, en 1997 el gobierno federal adoptó el Programa de acción para incrementar la eficiencia y viabilidad económica de la administración federal,

³⁰ Derlien, obra citada, pp. 17-19.

³¹ *Ibid.*

³² PUMA, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, pp. 150 y 152.

³³ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 237.



además, por medio de la resolución del gabinete del 18 de junio de 1997, instituyó el Comité de Dirección sobre Organización Administrativa con el objeto de promover y coordinar la modernización del aparato administrativo; pero al mismo tiempo para fomentar la implementación de medidas adicionales recomendadas por el Consejo Consultivo del Estado delgado. Al año siguiente el gobierno federal elaboró los dos primeros informes relativos al proceso de modernización en los ministerios y en todo el aparato administrativo federal.³⁴

Pese a todo, el desarrollo de la gerencia pública en Alemania no ha sido uniforme debido a que su administración es extremadamente variada y compleja; para los alemanes el gobierno central únicamente tiene un modesto papel en la administración directa de servicios públicos; es más, muchos deberes públicos como educación y policía dependen de los estados donde hay considerable poder político y administrativo. Como consecuencia el impacto de la gerencia pública y los gerentes varía en todo el país y en sus diferentes niveles de la administración pública. «En [...] Alemania, una aguda segmentación departamental o una compartimentalización impide los intentos para generalizar las propuestas de reforma en toda la administración».³⁵

Tanto el comienzo como la implementación de los cambios efectuados en Alemania han sido a partir de proyectos piloto, más que por aproximaciones comprensivas, lo que ha creado problemas de estructuras duales. Dado que los niveles bajos de la administración pública alemana son los que más han experimentado, más que los altos, es natural que la presión de la modernización venga de ellos y pretendan mediante los *Länder* llegar a la federación.³⁶ He aquí lo que resaltamos en el capítulo anterior: por eso son tan escuetos e intrascendentes los avances reportados a la OCDE en cuanto a las reformas neogerenciales.

³⁴ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Examples of Recent Public Management Initiatives in Germany», <http://www1.oecd.org/puma/gvmance/surveys/report98/surv98de.htm#A>.

³⁵ Wright, obra citada, p. 36.

³⁶ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 240.

Y es que el nivel local es donde más reformas gerenciales ha habido dado que las ideas de nueva gerencia fueron promovidas por la junta local, una Agencia Gubernamental para la Simplificación de Procesos Administrativos KGSt, agencia consultiva independiente, organizada por voluntarios miembros de las municipalidades con más de diez mil habitantes.³⁷

El paquete general de reformas aplicado por los gobiernos locales y que algunos *Länder* han puesto en práctica son:³⁸

- orientación al consumidor
- presupuesto orientado por resultados
- cálculo de costos de productos administrativos
- rendición de cuentas descentralizada
- definición de indicadores por estándares de calidad
- contratación por fuera y privatización
- apertura a la competencia

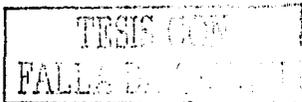
Nuevamente volviendo a Hans-Ulrich Derlien, éste afirma que las reformas no han traído beneficios a la administración alemana debido a que más bien han afectado los músculos o la estructura ósea del macro sistema en vez de quitarle la grasa que pretendían y que es uno de los objetivos principales de la nueva gerencia pública. Esto sin olvidar que el mejoramiento de la productividad en metas establecidas ya existía desde 1960.

En lo que respecta a la demanda para reducir el número de ministerios, la verdad es que ésta no tiene justificación pues, desde una perspectiva internacional, su dimensión es pequeña;³⁹ pero, por si fuera poco, en Alemania el proceso de privatización de muchas tareas ya se había hecho antes de la famosa privatización e incluso hay casos que nunca estuvieron bajo la responsabilidad del Estado.

³⁷ *Ibid.*, p. 236.

³⁸ *Ibid.*, pp. 239-240.

³⁹ Derlien, obra citada, p. 22.



No obstante, si nos referimos a reformas específicas como las del servicio público en 1995, planteadas para reforzar el principio del mérito y el reclutamiento basado en exámenes, es claro que sólo suponen el renacimiento de las viejas ideas y la vuelta a los principios tradicionales de la función pública alemana.⁴⁰

En cuanto a los conceptos de agenciación y contrato de gestión,⁴¹ también es claro que no han solucionado los problemas implicados en la responsabilidad ministerial parlamentaria de las operaciones administrativas, pues para legitimar políticamente a la administración pública es necesario tener una jerarquía de cargos y posiciones derivadas en último término del parlamento. Las interferencias, pese a lo molestas que puedan resultar, pueden entenderse como una expresión de la necesidad de control e información implícito en la responsabilidad ministerial.⁴²

Aunque también se pretenda legitimar a la reforma neogerencial mediante el enfoque democrático y la participación ciudadana, igualmente es sabido que éste ha sido un factor que ya estaba presente en las reformas administrativas de Alemania desde 1970, cuando se empezó a desarrollar un esquema de democracia participativa en la administración pública.⁴³

Ya para concluir este apartado vale la pena recordar que el incrementalismo desarticulado salvó al país de los conceptos de reforma uniformes y de la convicción de los políticos; pero, una vez que se implantaron reformas neogerenciales, los cambios estructurales más pequeños tuvieron lugar en la administración federal y los niveles locales son los que más han adoptado las medidas: con todo y que algunos elementos de la nueva gerencia pública se incorporen al final, Alemania va por un camino más desarrollado y más selectivo en

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ El tránsito hacia un sistema de economía liberal orientada a la reducción del área de la tutela gubernamental y el establecimiento de agencias ya se había efectuado en Alemania en los años sesenta y setenta, aunque no fueron de gran utilidad. Véase Scheuner, Ulrich, «Planificación y reforma de la estructura gubernamental en la República Federal de Alemania», en A. F. Leemans, (comp.), *Cómo Reformar la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 318-333.

⁴² Derlien, obra citada, p. 23.

⁴³ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 237.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comparación con otros estados; además, debe resaltarse que entre la comunidad científica la crítica está ganando terreno pese a que esta corriente dominara la discusión bastante tiempo.⁴⁴

En realidad, los cambios llevados a cabo en Alemania se caracterizan por una intensificación creciente de la administración y la modernización, que por la aplicación de la nueva gerencia pública. La trayectoria alemana continúa estando más marcada por incrementalismo que por cambios radicales; más por el mejoramiento del sistema existente o cambios y reformas innovativos, que por una importación de otros sistemas o modelos.

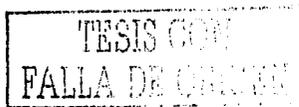
En los últimos tiempos los alemanes se han percatado de que no se conoce el carácter potencialmente regresivo de las medidas de reforma, o bien que se oculta para distraer la atención de las verdaderas razones y las potenciales repercusiones: como consecuencia, podría haber fracasos y por consiguiente surgir la necesidad de reformar las reformas neogerenciales en un par de años. Es de resaltar que Derlien apunta que aquellos implicados en el debate de la reforma neogerencial lo único que disfrutan es el sentimiento de estar a la moda y ser parte de un movimiento internacional.⁴⁵

4.3. La reforma gerencial en Nueva Zelanda

Páginas antes explicamos que Nueva Zelanda basó sus planteamientos sobre nueva gerencia pública se en una combinación de ideas nutridas de la teoría de la elección pública, la transacción de costos económicos, la *policy* pública, la gerencia y la rendición de cuentas del sector público financiero; también señalamos que el proceso de implementación de su reforma fue vigoroso y continuo durante los ocho años que siguieron a la elección de 1984. Aunque los servidores civiles del Tesoro y de la Comisión de Servicios del Estado desempeñaron papeles centrales, los consultores de la empresa privada y otros expertos también tuvieron mucho que ver.

⁴⁴ Derlien, obra citada, p. 24.

⁴⁵ *Ibid.*



Pero no olvidemos que Nueva Zelanda es un país de pequeñas dimensiones (270 mil 534 kilómetros cuadrados).⁴⁶ con una población que apenas alcanza los tres millones 878 mil habitantes; para ilustrar este dato piense el lector que esa cantidad de habitantes equivaldría a la que albergan algunas entidades federativas de nuestro país como Chiapas (tres millones 920 mil 515 habitantes) o Michoacán (tres millones 979 mil 177 habitantes). Hacer énfasis en el tamaño y la cantidad de habitantes del país es un detalle importante para comprender por qué las reformas gerenciales pudieron implementarse con rapidez y sin muchos problemas, con el afán de hacer funcionar a un Estado de la forma más parecida a una empresa.

Nueva Zelanda es una monarquía constitucional parlamentaria, al estilo del modelo británico. La reina Isabel II de Inglaterra ostenta la jefatura del Estado (como reina de Nueva Zelanda), que ejerce mediante su representante, el actual gobernador-general, sir Michael Hardie Boys. Su parlamento es unicameral y el sistema de gobierno es de democracia parlamentaria; sus partidos principales son dos: el laborista y nacionalista, pues su sistema electoral favorece el bipartidismo. Aunque esta situación ha cambiado como consecuencia del descontento social que han ocasionado las *policies* económicas neoliberales adoptadas desde mediados de la década de 1980 hasta finales de 1990. Pese a todo su parlamento es soberano y los poderes han tendido a concentrarse en manos del gabinete.⁴⁷

Desde que Nueva Zelanda obtuvo su independencia en 1907 y hasta principios de los años ochenta su historia administrativa se desarrolló predominantemente a partir del control estatal centralizado, de una economía regulada, y de la protección y el fomento al mercado interno. Durante ese lapso el país poseyó un gran sistema de seguridad social sólo comparable al de Francia y Alemania;⁴⁸ con todo y que en algunos momentos se cuestionó

⁴⁶ Su extensión territorial equivale al total de los territorios de Chihuahua (245 mil 962 km²) y Tabasco (24 mil 612 km²) en nuestro país; según estimaciones del año 2000.

⁴⁷ Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infooidnz1.htm>.

⁴⁸ Métin, Albert. *Le Socialisme. La Question Agricole et la Question Ouvrière en Australie et Nouvelle-Zélande*. Paris, Félix Alcan, Éditeur, 1910, p. 333

el papel preponderante del Estado, los neozelandeses siempre han tenido presente su clara función y utilidad para el progreso de la nación.

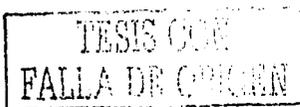
En las décadas de 1970 y 1980 las condiciones fueron particularmente difíciles para la economía neozelandesa, debido a que a principios de los años 70 la combinación de la crisis del petróleo y los efectos del ingreso del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea se tradujo en una fuerte recesión económica, un alto grado de inflación y un gran índice de desempleo;⁴⁹ como consecuencia miles de neozelandeses emigraron a Australia. La respuesta gubernamental en ese entonces fue un intervencionismo económico sin precedentes: el gobierno incurrió en un elevado déficit presupuestario financiado mediante el endeudamiento externo con el fin de emprender programas de desarrollo industrial de dudoso éxito. El descontento popular ante la política gubernamental propició que la elección de 1984 cambiara al gobierno nacionalista por un ejecutivo laborista, liderado entonces por David Lange.

Con el gobierno de Lange comenzó una de las reformas económicas más radicales en la historia del país: para empezar se eliminaron las restricciones a la libre empresa, impuestas progresivamente desde la II Guerra Mundial; se suprimieron los subsidios agrícolas, se redujeron los tipos impositivos sobre la renta y se eliminaron los controles sobre salarios, precios, tipos de interés y transacciones exteriores, por señalar algunos. El respaldo popular al programa laborista liberal que apenas empezaba a mostrar sus efectos perniciosos en la sociedad neozelandesa se tradujo en otra victoria electoral en 1987.⁵⁰

Por lo mismo, desde la mitad de los años de 1980 se acentuó la tendencia a renunciar progresivamente a fórmulas intervencionistas de gestión económica en favor de

⁴⁹ En la década de 1980 gran parte del mercado europeo cerró sus fronteras a los productos agrícolas del país y la crisis del petróleo incrementó notablemente el precio de muchas de sus importaciones minerales y de productos manufacturados, se tomaron importantes medidas de austeridad económica y reestructuración industrial, se reorientó la política exterior y se declaró al país zona desnuclearizada. Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infooidnz2.htm>.

⁵⁰ *Ibid.*



mecanismos de mercado. De manera simultánea la administración comenzó un proceso de reforma continua de la gestión pública que,⁵¹ en un principio, se tradujo en la separación de las actividades comerciales y administrativas o reglamentarias.

Con la expedición de la «Ley de empresas de propiedad estatal» de 1986 (*State-owned Enterprises Act*), las actividades de carácter comercial se transformaron en empresas pertenecientes al Estado (*State owned Enterprises, SOE*); algunas se privatizaron con el objeto de reducir la deuda y la dimensión del sector público, y mejorar la eficacia; durante el proceso se acentuó la filosofía de «el usuario paga», donde los clientes están obligados a pagar los bienes y servicios que las administraciones públicas les facilitan.

En realidad lo que se logró con la expedición de este documento fue sentar las bases para convertir los viejos departamentos y corporaciones comerciales en negocios bajo líneas de funcionamiento del sector privado;⁵² asimismo se establecieron organizaciones cuya operación fuera rentable como empresas autónomas propiedad del Estado, además de identificar y separar el papel de los ministros y administradores, elaborando el reporte de los resultados logrados, previa especificación de objetivos.

Para continuar con la reforma de la gestión pública, en 1988 se emprendió un cambio fundamental en la función pública con la expedición de la «Ley sobre el sector estatal» (*State Sector Act*). Los programas de reestructuración efectuados en este sector se tradujeron en la modificación de la estructura institucional y el marco jurídico de la función pública de Nueva Zelanda; además, esta ley modificó el sistema para nombrar a los jefes ejecutivos (responsables de la gestión administrativa de un ministerio), previamente nombrados a título permanente, redefinió las principales relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos ante los ministros, a la vez que confió a los jefes ejecutivos la responsabilidad de la mayor parte de los servicios de gestión de personal y de los servicios

⁵¹ OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, p. 249.

⁵² Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 256.

financieros que antes administraba de manera centralizada la Comisión de la Función Pública (*State Services Commission*) y el Ministerio de Hacienda (*Treasury*).⁵³

En síntesis, los jefes del ejecutivo empezaron a ser completamente responsables para manejar sus departamentos con eficacia y eficiencia. El papel del comisionado de servicios del Estado cambió de ser un empleado y gerente del servicio público, a otro de jefe del ejecutivo y consejero del gobierno sobre gerencia general y asuntos de personal; por lo tanto los jefes ejecutivos se convirtieron en gerentes de su propio *staff* gubernamental;⁵⁴ los contratos se establecieron por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo y el servicio civil de carrera instaurado desde 1895 prácticamente fue abolido.⁵⁵

Antes de finalizar la década de los ochenta se expidió la Ley de finanzas públicas (*The Public Finance Act*) y con ella se introdujeron aumentos a la contabilidad, al tiempo que se insistía en enfocar la atención gubernamental más en la producción y los resultados que en las aportaciones,⁵⁶ además de prestarle más atención a los resultados antes que controlar los insumos (*inputs*) por medio de los *outputs* y *outcomes*, por lo tanto el énfasis en la gestión financiera pasó del control de *inputs* a medidas de *output* y *outcome*. En síntesis, el gobierno neozelandés estableció especificaciones *ex ante* de *outputs* (bienes y servicios), concibiendo el presupuesto y las asignaciones posteriores como «contrato por resultados», a fin de especificar la asignación de recursos por la oferta de *outcomes* (impacto en la comunidad).⁵⁷

Para este momento la inflación estaba ya bajo control pero el desempleo continuaba en aumento (de acuerdo con Christopher Pollit el desmantelamiento del Estado de bienestar

⁵³ OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, p. 249.

⁵⁴ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 256.

⁵⁵ Mélin, obra citada, p. 249.

⁵⁶ OCDE, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Public Management Developments in New Zealand: Update 2000», <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#A>.

⁵⁷ Arellano, David. Gil, José Ramón, Macías, Jesús y Rojano, Ángeles, «Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)», *Revista del CLAD reforma y democracia*, núm. 17, 2000, p. 4. <http://www.clad.org.ve/rev17/arellano.html>.



derivó en un aumento del desempleo).⁵⁸ El primer ministro Lange tuvo que hacer frente a una fuerte oposición dentro de su propio partido debido a la controversia de 1987 relacionada con la privatización de las empresas públicas; por las presiones crecientes, Lange dimitió en 1989 y le sucedió el ministro de Justicia Geoffrey Palmer, quien luego de trece meses fue sustituido por Mike Moore, antiguo ministro de Asuntos Exteriores y quien ocupó el puesto únicamente durante ocho semanas, hasta la victoria del Partido Nacional en 1990, encabezado por Jim Bolger. Es así como el nacionalista Bolger se convierte en primer ministro: como resultado de que su partido supo capitalizar la impopularidad de los laboristas después de la reestructuración económica y del sector público efectuada por ellos en la década de 1980.

Pese a que fueron las reformas liberales que comenzó el Partido Laborista las que llevaron al gobierno nacionalista de Bolger al poder, éste las continuó e incluso las amplió: su gobierno procedió a la casi total liberalización del mercado de trabajo (abolición del asociacionismo obrero obligatorio y sustitución de la negociación salarial colectiva por un sistema de contratos individuales, negociados directamente entre las partes), al tiempo que recortaba drásticamente el gasto social (sanidad y educación) para reducir el déficit presupuestario y mantenía la política de privatización de las empresas públicas.

En julio de 1991 el gobierno anunció una reforma fundamental de la gestión y la prestación de servicios sanitarios financiados por el Estado: la mayoría de los grandes hospitales recibirían el estatuto de Empresas Sanitarias de la Corona (*Crown Health Enterprises, CIE*) y un consejo de sección nombrado los gestionaría con criterios más comerciales, recurriendo tanto a especialistas del sector sanitario como del sector empresarial. Esta política también tenía la intención de que muchas comunidades pequeñas se encargaran ellas mismas de sus hospitales locales para gestionarlos como empresas municipales.⁵⁹

Todas estas reformas se enmarcaron en la recesión económica de comienzos de los 90. Al igual que otros críticos, Pollitt señala que las reformas gerenciales de 1983 a 1990 fluyeron

⁵⁸ Pollitt y Bouckaert, obra citada, p. 252.

⁵⁹ OCDE. *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, p. 250.

directamente de la crisis económica y financiera, de hecho el gobierno en turno aprovechó la situación para poner en marcha esa radical agenda de reformas⁶⁰ que, por supuesto, cobraría su cuota política más tarde. No es de extrañar que a finales de 1991 Jim Bolger se convirtiera en el primer ministro más impopular desde la existencia de los sondeos de opinión en Nueva Zelanda.

Tras las elecciones de noviembre de 1993 el Partido Nacional se mantuvo en el gobierno apenas por un estrechísimo margen. Como los ciudadanos no observaban ningún cambio en las políticas de los gobiernos nacionalista o laborista, y ya cansados de las reformas liberalizadoras de los años ochenta, en los procesos electorales siguientes hubo un importante incremento de la popularidad de los partidos pequeños, especialmente en detrimento del Partido Laborista que poco a poco había ido perdiendo el apoyo de los trabajadores de bajos ingresos y de los sindicatos.

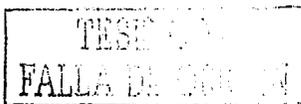
Además, los partidos pequeños también se vieron reforzados durante el segundo mandato del Partido Nacionalista (1993-96) a causa de la separación de varios de sus parlamentarios, quienes se manifestaron descontentos con la política gubernamental. Como resultado de la situación generada, las elecciones de octubre de 1996 fueron las primeras bajo un sistema electoral proporcional-mixto: ninguno de los dos grandes partidos obtuvo escaños suficientes para formar un gobierno de mayoría.⁶¹

En 1992 la reforma continuó con la expedición de la Ley de contratos para el empleo, que proporcionó una nueva estructura institucional para las relaciones entre el sector privado y el sector público; en 1993 se reestructuraron significativamente los departamentos de servicios públicos con la creación de distintas entidades de la corona para atender la salud, la ciencia, los programas de construcción de vivienda y los sectores de transporte.

La Ley de responsabilidad fiscal de 1994 (otro gran pilar de la reforma gerencial) decretó el mejoramiento de la conducta y la transparencia de la política fiscal especificando las

⁶⁰ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 252.

⁶¹ Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infoidnz2.htm>.



responsabilidades de gerencia fiscal y fortaleciendo los requerimientos de información de la corona;⁶² esto obligó al gobierno a exponer sus objetivos fiscales y explicar cómo se relacionarían para echar a andar los principios de responsabilidad de gerencia fiscal.⁶³ Igualmente esta Ley estableció los principios de política fiscal y las normas para publicar diferentes actos con consecuencias fiscales, además de especificar lo que el gobierno debería publicar sobre los resultados de su actuación, sus intenciones y sus propuestas para el corto y largo plazo.⁶⁴

Durante el período de 1990 a 1995 se examinaron casi todos los aspectos relacionados con gestión de la educación, al tiempo que se reorganizó su servicio con la intención de que progresivamente dejara de ser un sistema centralizado, gestionado por el ministerio de educación para convertirse en un modelo de autogestión en el que debían intervenir tanto los padres como la comunidad junto con los enseñantes. Como resultado de esas reformas el ministerio se reestructuró y en adelante sus funciones consistieron en formular la política general, asesorar al gobierno sobre todos los aspectos de la educación, y supervisar las *policies* del gobierno.⁶⁵

El sistema sanitario, que tradicionalmente había facilitado el tratamiento hospitalario gratuito para urgencias a menores de 18 años, se reformó por un sistema donde parte de los gastos de algunas atenciones elementales quedaban a cargo del paciente; en combinación con un sistema de subvenciones pagadas a algunos de ellos en función de sus rentas. Actualmente la gestión de los servicios sanitarios depende del ministerio de sanidad, de una red de consejos sanitarios locales, de otros ministerios interesados y de las corporaciones locales que tienen alguna competencia en materia de salud pública.⁶⁶

Bajo este ambiente carente de protección y seguridad social se crearon escenarios propicios para que el partido Primero Nueva Zelanda (*New Zealand First, NZF*) lograra gran

⁶² PUMA, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, p. 230.

⁶³ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 256.

⁶⁴ Arellano, obra citada, p. 4.

⁶⁵ OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, p. 250.

⁶⁶ *Ibid.*

popularidad electoral, mereced a una campaña populista y económicamente nacionalista. Este partido suscribió un acuerdo de coalición con el Partido Nacional, que mantenía la *policy* de reducción de la deuda pública y generación de superávit presupuestario, pero contemplando una serie de concesiones al NZF (incremento del gasto social y congelación del programa de privatizaciones). Con estas *policies* se dio marcha atrás a algunas de las *policies* neoliberales.

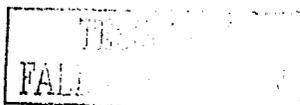
No obstante, en 1997 una serie de escándalos menores en los que se vieron envueltos miembros del NZF generaron tensiones entre los socios de coalición y dañaron su credibilidad y popularidad. La coalición gubernamental se disolvió poco después y casi la mitad de los 17 parlamentarios del NZF abandonaron el partido para constituirse como independientes y apoyar al Partido Nacional, que gobernó en minoría hasta su derrota frente a la coalición del Partido Laborista y la Alianza en las elecciones del 27 de noviembre de 1999.⁶⁷

El gobierno de coalición de centro-izquierda (LP y la *Alliance*⁶⁸) que surgió en esas elecciones, ha desarrollado una política coherente con los compromisos asumidos durante la campaña electoral: expansión del gasto social, particularmente en sanidad y educación, mayor intervencionismo público en la economía y mantenimiento de la propiedad estatal sobre determinadas empresas públicas estratégicas; pero sin abandonar la ortodoxia macroeconómica de los anteriores gabinetes conservadores (estabilidad de precios, generación de superávit presupuestario y reducción de la deuda pública).⁶⁹ Como la propia

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ En 1993, con la fusión de cinco pequeños partidos predominantemente de izquierda (*New Labour*, *Partido Verde*, *Mana Motuhake*, *Partido Demócrata* y *Partido Liberal*) nació la *Alliance*, con la intención de propugnar por la intervención y regulación gubernamental en la economía, así como la provisión por el Estado de los servicios sociales básicos. <http://www.embaspain.com/infoidnz3.htm>.

⁶⁹ *Ibid.*



OCDE lo menciona en la información disponible en su página electrónica, el nuevo gobierno se ha comprometido a revigorizar al sector estatal.⁷⁰

Vale la pena resaltar que los presupuestos generales del Estado para el periodo de junio 2000 a junio 2001 incluyen una serie de nuevos programas que tratan de responder a los compromisos asumidos por el actual gobierno durante la campaña electoral, pero sin renunciar al mantenimiento de superávit presupuestario.⁷¹

- * desarrollo de una economía integradora e innovadora;
- * mejora de la educación y formación;
- * reducción de las desigualdades entre la población blanca y no blanca (maorí y de otras islas del Pacífico);
- * restablecimiento de la confianza en el gobierno y servicios sociales fuertes;
- * protección y mejora del medio ambiente;
- * reforzamiento de la identidad nacional.

De manera general podemos decir que las reformas gerenciales de 1984 a 1990 no pueden ser consideradas una respuesta a las presiones directas de los ciudadanos respecto al mal funcionamiento de la administración pública, pues de hecho han sido muy impopulares; lo que se refleja de manera clara en la alternancia en el poder que se dio en los partidos (se pasó del bipartidismo que había predominado durante toda la historia de Nueva Zelanda, al pluripartidismo), lo cual fue el resultado de que los dos partidos políticos principales siguieran la política económica neoliberal y no ofrecieran ninguna respuesta a las demandas y las voces de los gobernados. Como un autor lo afirma, «Australia y Nueva Zelanda

⁷⁰ OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Public Management Developments in New Zealand: Update 2000». <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#C>. Updated.

⁷¹ Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01. <http://www.embaspain.com/infooidnz5.htm>.

fueron los únicos países en los que el ejecutivo adoptó reformas orientadas al mercado por las presiones económicas globales». ⁷²

En síntesis, la reforma gerencial se fundó en objetivos claros, bien especificados, lo mismo que las intervenciones requeridas para alcanzarlos; asimismo se establecieron relaciones claras entre todos los participantes del sistema de gerencia pública, en particular entre los ministros y jefes del ejecutivo; además de dejar a los gerentes en libertad para gerenciar y establecer la transparencia en todas las decisiones.

Estos principios se conservaron religiosamente en los cuatro estatutos, que son al mismo tiempo los pilares de la reforma neogerencial en ese país y que ya mencionamos antes:

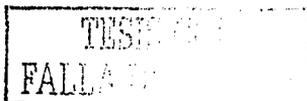
- Ley de las empresas de propiedad estatal. (*The State Owned Enterprises Act, 1986*).
- Ley sobre el sector estatal. (*The State Sector Act, 1988*).
- Ley de finanzas públicas. (*The Public Finance Act, 1989*).
- Ley de responsabilidad fiscal. (*The Fiscal Responsibility Act, 1994*).

Tres de estas leyes las implementó el Partido Laborista en varias fases: en la primera el gobierno reexaminó el papel del Estado en la economía mediante la demarcación de los respectivos papeles del sector público y privado, resaltando al mercado como guía para la economía en lugar del modelo de Estado interventor; en la segunda se establecieron departamentos del servicio público en empresas autónomas propiedad del Estado, regidas por la *State-Owned Enterprises Act*. La tercera fase centró las reformas en el núcleo del sector público y se efectuó en dos partes: primero introdujo la *State Sector Act*, en 1988, y luego la *Public Finance Act* de 1989. ⁷³

Mucho se ha hablado acerca de los alcances y logros de la reforma gerencial en Nueva Zelanda, sobre todo de sus avances en la década de 1980, pero aunque efectivamente se emprendió una amplia reestructuración en el sector estatal para reducir a los efectivos de la

⁷² Pollit y Bouckaert, obra citada, pp. 254-255.

⁷³ Arellano, obra citada, p. 3.



función pública; el empleo total en la administración central sólo disminuyó ligeramente de 1986 a 1990 un 3.1 por ciento.⁷⁴

Lo que sí es importante destacar es el perjuicio que provocaron las reformas gerenciales en Nueva Zelanda que antes de su llegada contaba con un servicio público unificado, no partidista y con sistema de carrera, el cual fue prácticamente desmantelado y cambiado por contratos de desempeño.

Los primeros logros alcanzados con las reformas en Nueva Zelanda es muy probable que se deban a que, por su escasa extensión territorial y poblacional el país ofreció un marco de maniobra con bajo grado de dificultad pues los ministerios y todas las organizaciones gubernamentales ostentaban poca complejidad. No obstante, implantar las reformas fue sencillo; de hecho en eso radicó el mérito de Nueva Zelanda: en que sus reformas gerenciales fueron el grupo de reformas más radical de los países de la OCDE; lo realmente difícil fue cuando se intentó que la sociedad funcionara bajo ese tenor. A pesar de ello se logró más flexibilidad, crear gerentes operacionales y poderes descentralizados, y disponer de más información para el dominio público.

Otro de los resultados menos positivos es el costo de la reforma, que no ha sido ni estrechamente estimado y lo más probable es que sea muy alto, pues incluye trastornos o interrupciones y pérdida de continuidad y de memoria institucional. Además, aunque se han alcanzado gran cantidad de rendimientos, algunas veces ha sido a cambio de perder la atención en los resultados; pero finalmente porque es poco clara la rendición de cuentas y el monitoreo de los acuerdos de entidades cumbre.⁷⁵

Como hemos podido apreciar, pretender que Nueva Zelanda es el ejemplo emblemático de la aplicación exitosa de la nueva gerencia pública es un error, ya que salta a la luz que no todas las ideas encajaron a la perfección; por ejemplo, a pesar de la privatización, muchas organizaciones comerciales importantes permanecen dentro de la propiedad pública, es

⁷⁴ OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, p. 249.

⁷⁵ Pollit y Bouckaert, obra citada, p. 257.

más, en términos generales Nueva Zelanda todavía tiene un sistema político-administrativo muy centralizado.

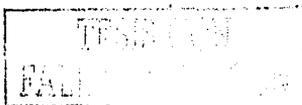
4.4. Algunas lecciones sobre la implementación de la nueva gerencia pública

Lo que hemos observado con esta pequeña muestra, además de la descripción y el análisis que sobre el modelo se ha hecho, es que la nueva gerencia pública ostenta limitaciones pero sobre todo paradojas derivadas de las propias soluciones propuestas. Por ejemplo, para implementar reformas de este tipo es preciso contar con un Estado fuerte; para dar atención personalizada al cliente o para la rendición de cuentas, se necesita aumentar aún más el aparato administrativo y por consiguiente los gastos; esto es, incrementar precisamente lo que constituyó el punto de partida que justificó las reformas gerenciales. En realidad, como lo han afirmado Derlien, Guerrero, Hood, Pollitt y Wright, entre otros estudiosos de la administración pública como ciencia política, la reforma radical basada en ese modelo únicamente tiende a revelar incoherencias, contradicciones y costos ocultos.

Como ya lo comentamos, la novedad de los aportes para reformar la administración pública en realidad no han sido tales: en el caso de Francia la descentralización se promovió como uno de los principales aportes para mejorar su administración aunque en realidad nunca había sido un elemento ausente, pues aunque fuese de forma esporádica o lenta ésta se había venido desarrollando de antaño.

En Alemania la OCDE apuntó que la tendencia general era alcanzar mayor libertad para la actuación de las comunidades municipales;⁷⁶ obviamente esta aseveración es injustificada ya que los alemanes siempre han tenido libertad por la tradición federalista. La OCDE asume que el desarrollo de la gerencia pública en Alemania no ha sido uniforme dado que su administración es extremadamente variada y compleja, y que en Francia tampoco se ha podido realizar por su fuerte tradición centralista; en otras palabras: que en Francia no se ha implementado con efectividad porque es una nación muy centralizada, y en Alemania porque es muy federalizada.

⁷⁶ PUMA, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, pp. 150 y 152.



Lo cierto es que ninguna de las dos situaciones es la respuesta, pues como sabemos la verdadera causa por la que no ha podido implantarse es porque todo depende de las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales de cada país, y dentro de las cuales también se observa una dinámica de cambio propia y particular. Además, tanto Francia como Alemania han tenido una larga tradición administrativa que les permite mantener un proceso autogenerado y constante de reforma y de actualización de sus administraciones (innovativa); sin importar los modelos del exterior sino más bien basándose en el incrementalismo, o sea, observando primero sus desarrollos inmediatos para luego hacer las modificaciones que requieren sus administraciones y así actualizarlas según los nuevos requerimientos.

Este es el proceso de reforma autogenerada al que alude Alejandro Nieto cuando asegura que la administración pública es un edificio a medio construir, con alas derruidas y en construcción. La administración pública está inmersa en un movimiento constante de hacer y deshacer, de adaptación y actualización. Claro que existen países en los que el proceso es más claro y sólido por su tradición, su historia y sus instituciones. «La administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía, y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables».⁷⁷

Definitivamente la nueva gerencia pública tiene como talón de Aquiles la exclusión de lo político y la desnaturalización de lo público. La reflexión crítica sobre los principios que la sustentan, junto con los pocos resultados que para mejorar a la administración pública se han obtenido, han derivado en que tanto los encargados de implementar la reforma como los estudiosos, los investigadores y los funcionarios se percaten de la poca información que se tiene acerca del carácter potencialmente regresivo de las medidas de reforma, e incluso que se oculta para distraer la atención de las verdaderas razones y las potenciales repercusiones.

⁷⁷ Nieto, Alejandro. *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962, pp. 14-15.

Como consecuencia podían haber fracasos y por consiguiente ser necesario reformar las reformas en breve.⁷⁸ Esto que hasta hace poco se pronosticaba, ya ha empezado a suceder en Nueva Zelanda, donde como hemos visto la implantación de las *policies* neoliberales y las premisas neoclásicas derivaron en el año 2000 en una transición hacia el gobierno populista y nacionalista, al incremento del gasto social y a la congelación del programa de privatizaciones.

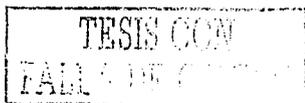
Otro aspecto importantísimo que debe tenerse presente es que el sector público funciona con racionalidades contradictorias y una gran parte de su lógica exige alguna forma de *weberianismo*: funcionamiento que contrasta fuertemente con la reforma neogerencial que, obsesionada con la eficiencia y los resultados, está basada en una visión simplista de la burocracia y más aún, en una visión equivocada del Estado.⁷⁹

Aunque las presiones y la promoción del modelo de la nueva gerencia pública hayan constituido elementos relevantes para introducirla en diversos países, lo cierto es que las condiciones nacionales han sido el determinante decisivo para su implementación y ello no es sino el reflejo de los resultados que en general ha arrojado la reforma neogerencial: los países únicamente han adoptado e implementado lo que su realidad nacional les permite: incluso en los países donde se implantó la reforma bajo condiciones coercitivas. Donde no se ha hecho con esas reservas, las consecuencias varían desde el cambio de los grupos en el poder, como ocurrió en Nueva Zelanda, hasta incidir en un colapso del Estado, como sucedió en Argentina.

Lo dicho, no hay modelo único de reforma; tampoco hay líneas ni ejes generales de reforma, como tampoco una «red de procedimientos estandarizados» para el funcionamiento de la administración pública. Como hemos visto, este «hilo negro» descubierto por los reformadores de la ONU entre 1950 y 1970, y anunciado por estudiosos

⁷⁸ Derlien, obra citada, p. 24.

⁷⁹ Wright, obra citada, p. 42.



y conocedores de la administración pública durante el mismo periodo y antes de la reforma gerencial, es lo que descubrieron los economistas de la OCDE.

Definitivamente no hay grupos de procedimientos estandarizados en los países y menos si éstos proceden unilateralmente de una disciplina que persigue objetivos diferentes a los de la administración pública, como es la economía o la gerencia privada. Sin duda la interdisciplinariedad es un elemento que enriquece y contribuye a comprender mejor los fenómenos, al tiempo que los enriquece; siempre y cuando una disciplina no trate de erigirse por encima de otra.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

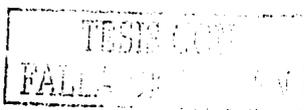
CONCLUSIONES

La ciencia de la administración pública es una disciplina cuyos antecedentes se remontan al siglo IV, aunque formalmente nace en 1808 con la obra de Charles-Jean Baptista Bonnin. En su forma moderna deja de ser una administración de los súbditos para convertirse en una de ciudadanos, con lo que expresa en su máximo esplendor su sentido de lo público. La administración pública también se ha materializado en los aparatos burocráticos que las civilizaciones han establecido para su progreso y desarrollo, en virtud de que ésta es la forma de organización más avanzada que ha podido establecer el Estado.

La administración pública se distingue por estar involucrada tanto en la estructura como en el uso del poder político, caracterizado por el carácter coercitivo y difuso de un ejercicio en la sociedad; por lo mismo, la administración pública involucra a ambos cuando el Estado pretende movilizar recursos para la consecución de sus fines.

No obstante, aquellos que desconocen la naturaleza y razón de ser de la administración pública, con frecuencia yerran al considerar que por no mantener un superávit no funciona bien y, por lo tanto, debe imitar a la gerencia privada porque ésta sí lo hace. De acuerdo, pero como observamos, la administración pública y la gerencia privada «enfocada a la producción» obedecen a distintos propósitos: la primera tiene naturaleza política y su finalidad es la búsqueda del bienestar integral de la sociedad, de su prosperidad, de su cuidado y de su organización encaminada a la convivencia armoniosa; en tanto la segunda es de naturaleza industrial y tiene como fin el mejoramiento de los procesos de producción con miras a obtener mayores excedentes, o lo que es lo mismo, mejores ganancias.

Estas diferencias entre administración pública y gerencia privada se acentúan todavía más cuando la última atraviesa un proceso de transformaciones que le permiten continuar la expansión y el funcionamiento de la empresa en el contexto global. Gracias a esos cambios surge la gerencia cataláctica, o nueva gerencia pública, producto de las relaciones comerciales de mercado cuyos principales componentes brotan de la economía neoclásica. Esta nueva gerencia tiene la particularidad de que su aplicación se ha hecho extensiva, lo



mismo al sector privado que al público, para enmarcarlos en un régimen de derecho privado.

Sin embargo, la administración pública obedece a objetivos muy diferentes de los de la gerencia privada, vieja o nueva; no obstante, a quienes promueven que la economía de mercado es una forma de organización superior a la del Estado, les resulta más conveniente pasar por alto las innegables diferencias, por ello únicamente repiten que la administración pública es muy costosa, poco eficiente y muy lenta bajo la forma de organización burocrática tradicional, pero lo que es más grave, desde su punto de vista, es que no está en contacto con el cliente: así llaman los neogerencialistas al ciudadano.

Pese a todo lo negativo que podamos resaltar en relación al cambio en administración pública, ésta nunca ha permanecido estática, pues constantemente hace las modificaciones que se requieren en aras de resolver los problemas que se le presentan. En ocasiones sus transformaciones son incrementales, como una forma natural; en otras se ve incluso precisada a optar por la reforma, a fin de hacer un cambio más elaborado o sustancial.

Bajo el esquema burocrático, aunque con algunos elementos del viejo gerencialismo, la reforma de la administración pública en los países subdesarrollados se promovió mediante organismos internacionales como la ONU; mientras que en los países desarrollados se llevó a cabo gracias a la reproducción y el mejoramiento de las estructuras ya establecidas, resaltando particularmente el trabajo de Alemania y Francia, países con alta tradición administrativa. Cierto que, en general, en las reformas se incrustaron elementos de la gerencia privada, pero eso no quiere decir que esas modificaciones implicaran alteraciones significativas en la administración pública, pues no olvidemos que la gerencia privada enfocada en la producción no reniega ni de las organizaciones ni de la legislación ni de las jerarquías.

Pero no sucede lo mismo con el arribo de la nueva gerencia que busca transformar radicalmente la naturaleza de la administración pública, dado que espera que su funcionamiento esté basado en la lógica y los mecanismos de mercado. La reforma

gerencial surge avasalladora, como solución mágica a la supuesta gran cantidad de problemas que aparentemente y de acuerdo a los críticos, las diferentes administraciones públicas tenían: como por ejemplo el tamaño de la administración y los enormes déficit que por la misma situación se propiciaron.

En realidad el gran móvil de la nueva forma de observar a la administración pública a fin de reformarla bajo la propuesta neogerencial lo constituyen las emergentes exigencias económicas derivadas del cambio de paradigma económico; el cual se traslada de las teorías keynesianistas donde el Estado regula la renta total disponible para la compra y venta de bienes y servicios en toda la economía, hasta las teorías neoclásicas y neoliberales donde el rector del funcionamiento de la economía es el mercado y el papel principal lo desempeña el cliente.

Ahora que el sector económico privado ha logrado tanto crecimiento como poder gracias al Estado intervencionista keynesiano, para los neogerentes ya representa un obstáculo, aunque paradójicamente al mismo tiempo lo ven como un campo atractivo que puede aprovecharse o usufructuarse. Estas pretensiones se fortalecieron con la globalización, la libertad de comercio y la orientación al mercado, que crearon un ambiente propicio para que las grandes organizacionales internacionales agruparan nuevos cuadros directivos integrados y encabezados por economistas, quienes de dedicarse originalmente a desarrollar condiciones propicias para el comercio internacional, se convierten en elementos de gran influencia para delinear la función del Estado y la administración pública.

Gracias a este renovado interés por el mercado renacen las teorías neoclásicas, donde se observa al consumidor como el eje que guía el proceso económico. Bajo este escenario observamos condiciones aptas para que surja la orientación al cliente con gran fuerza. Recordemos que en su doble discurso ésta parece prestar gran importancia y atención al cliente, escuchando cuáles son sus necesidades y tomándolo en cuenta, en pocas palabras, posibilitando la «democracia de los consumidores», pero en realidad, como lobo en piel de oveja, la corriente económica que promueve esta orientación únicamente se vale del cliente para continuar aumentando la hegemonía neoliberal. Como se recordará la economía

neoclásica estableció escenarios propicios para el discurso ideológico que sustenta al neoliberalismo, el cual pregonaba que la libertad sólo puede alcanzarse en un sistema donde predomine la competencia, el intercambio y la no intervención del Estado que obstaculiza el desarrollo de las cualidades y habilidades del hombre.

La gerencia privada participó en este cambio de orientación económica generando nuevas técnicas como el enfoque empresarial-gerencial, la gestión por resultados y la agenciación, para hacer funcional y eficaz a la empresa que, como es natural, estaba obligada a crear nuevas capacidades que le permitieran participar en un ambiente cada vez más complejo y turbulento.

Estos dos elementos (el cambio en el enfoque económico, con su gran carga de economía neoclásica, y las nuevas técnicas de organización gerencial) confluyeron para integrar la nueva gerencia pública.

Bajo este nuevo ambiente mundial, una vez superados los problemas de distancia, comunicación y transporte, el sistema de mercado aspira a funcionar con excelencia y por lo mismo logra un desarrollo tecnológico y humano sin precedente; empero, había un obstáculo monumental que no le permitía desarrollarse vigorosamente: el Estado.

Éste y su administración, a diferencia del mercado y de la empresa, no habían cambiado y seguían funcionando bajo esquemas añejos y disfuncionales aun en los nuevos escenarios mundiales, por lo que habían perdido toda utilidad; por lo mismo se consideró que era indispensable disminuir primero su campo de influencia y luego hacer que funcione bajo la misma lógica del mercado: únicamente de esta manera el Estado y su administración podrían renovarse.

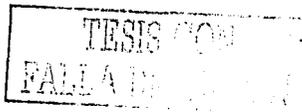
He aquí la razón por la que se propuso la privatización como primera fase para renovar al Estado a fin de hacerlo más ágil, una vez logrado se incorporarían las técnicas y los mecanismos de la empresa y el mercado a la administración pública, por medio de la gerencia cataláctica.

Consecuentemente, la nueva gerencia pública ha impulsado, condicionado y orientado el desarrollo de la administración pública desde 1990 hasta lo que va de este siglo, ya sea en su variante empresarial, posburocrática, Westminster o simplemente de orientación al cliente, que abarca todas las anteriores ya que, con todo y que se destaquen otros aspectos o se le denomine de forma diversa, en el fondo siempre es la parte medular.

La variante del modelo de gerencia pública, ocasión de nuestro interés, es la orientación al cliente de la OCDE –que abarca todos los elementos de los demás modelos–, con la salvedad de que en él se observan de manera más clara los postulados de la economía neoclásica, además de que tiene mayores alcances debido a la potencial injerencia internacional de la organización que lo promueve.

Dado que en el modelo de la OCDE se consideró que la administración funcionaba mal porque su contacto con los clientes era nulo, la innumerable cantidad de quejas presentadas sobre lo complicado de los formularios, la falta de amabilidad de los funcionarios y la pérdida de tiempo en los trámites fueron los argumentos para demostrar su aseveración; sin olvidar que los ciudadanos estaban influidos por bienes tutelares como la educación, la salud y los recursos proporcionados por el Estado benefactor: lo que ocasionaba grandes gastos que debían financiarse con cargo al erario público. A manera de solución se propuso que la reforma girara en torno a la orientación al cliente y se aplicara la responsividad, a la que definieron como una nueva actitud de los funcionarios para servir mejor a los clientes.

Sólo que algo así no podía ser sencillo, dado que si se le solicita a la administración que incremente su responsividad inevitablemente se le enfrenta a dilemas para determinar cómo fijar la distribución de los gastos y los beneficios en función de las necesidades de la clientela; esto debido a que según la OCDE la definición en administración pública es opaca y por ello prescriben que la responsividad requiere un nuevo estilo administrativo: la gerencia pública.



En este modelo de reforma se destacan también otros elementos como mayor atención a los resultados en cuanto a eficiencia, eficacia y calidad del servicio, además de sustituir las estructuras jerárquicas y centralizadas por una gerencia pública descentralizada.

En pocas palabras el estilo gerencial de la OCDE se basa en que la responsividad oriente el trabajo administrativo hacia el exterior, o lo que es lo mismo hacia los clientes; pero como los servidores públicos están educados para mirar dentro de la administración pública, esta propuesta no resulta sencilla. Tal es la razón por la que dan como solución separar los asuntos gerenciales de la política con el objeto de hacer que la responsividad se desplace desde el diseño de *policy*, hasta su aplicación.

Igualmente los modelos de gerencia, particularmente el empresarial y Westminster, han popularizado sus reformas gerenciales presentándolas como un éxito de implementación para mejorar el funcionamiento de la administración pública, además de proponerlas como las líneas que deben seguir los demás países en sus reformas; en especial los que aún están en desarrollo. No obstante, en el caso del modelo de orientación al cliente que sugiere la OCDE, esas prácticas no han quedado sólo como propuestas o ejemplos sino que se han constituido en un movimiento global encaminado a que la administración pública cambie su funcionamiento burocrático por el de la empresa y el mercado.

Situación nada extraña dado que la OCDE constituye una organización creada bajo los mismos principios y elementos que sustentan a la empresa y al mercado, por lo mismo los comprende perfectamente, entiende la manera como debe funcionar la nueva gerencia y, lo más importante, posee la injerencia necesaria para lograr que esas formas de funcionamiento se inserten en las administraciones públicas de los países desarrollados y en desarrollo.

Por algo la OCDE es la principal protagonista del movimiento de reforma en el mundo, y con razón, pues en un marco de economía de mercado, una organización que se fraguó bajo el molde de las mismas premisas, es obvio que constituya un escenario propicio para el desarrollo y la diseminación del nuevo modelo gerencial; al mismo tiempo que le provee

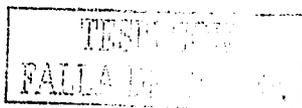
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los canales y medios adecuados para verificar su efectiva implantación. Como parte de acuerdos mutuos en los países desarrollados, y en los subdesarrollados de los compromisos adquiridos por los condicionamientos internacionales de ayuda económica.

Bajo el argumento de que se preocupa porque todos los países tengan la posibilidad de mejorar sus sectores públicos, la OCDE ha desarrollado toda una infraestructura encaminada a promover e implantar su modelo; sin embargo pretende hacer reformas que no benefician ni a la administración ni a los ciudadanos, sino al mercado y a la empresa privada. Por esta razón ha establecido el comité de gerencia pública, cuyos propósitos y objetivos se han visto truncados pues pretende solucionar problemas que o no conoce o no le importa conocer: para él lo importante simplemente es crear las condiciones necesarias para desarrollar el nuevo modelo económico liberal. Pero, por si fuera poco, ni siquiera su Comité de Gerencia Pública practica en sí mismo esos principios.

A pesar de todo sus reformas se popularizaron e incluso algunas medidas como la desregulación se han puesto en marcha a gran escala, pero lo único que ha obtenido como resultado son las nuevas formas en las que opera la administración pública y ellas, efectivamente, se han incrustado y asimilado en gran parte del mundo; claro, sólo después de haber pasado por un proceso de modificación adaptativa dentro de los procesos generales y el funcionamiento que inevitablemente se ve obligada a seguir la administración pública, ya que su razón de ser obedece a objetivos superiores a los de únicamente producir e intercambiar.

El caso que ha sido mostrado como más exitoso es Nueva Zelanda, país que por sus características de tamaño y complejidad menor permitió un buen arranque y desarrollo gerencial, pero no así su continuidad; de tal manera que tampoco puede representar el ejemplo por antonomasia que valide el argumento de que la nueva gerencia pública es la solución a los problemas de la administración pública. Como la misma OCDE lo ha reconocido, las pruebas que demuestran los logros de las reformas de Nueva Zelanda son limitadas y hay pocas pruebas que indiquen que se está convergiendo en un nuevo



paradigma. En general, en los países de la OCDE la tasa de implementación de las reformas es dispereja y lenta.

Por si esto fuera poco, en los últimos tiempos se ha demostrado que los esquemas bajo los cuales funciona la nueva gerencia pública facilitan el aumento de la corrupción en el nuevo «estado de contratos y de agencias», esto en virtud de que da libertad discrecional a las organizaciones del sector público y a sus empleados, a quienes se les considera individualmente, permitiendo más oportunidades para un comportamiento digamos «irregular». Esto sin olvidar que la nueva gerencia pública promueve valores económicos a expensas de otros como el bien común.

En algún momento se pensó que la nueva gerencia pública le imprimiría mayor racionalidad a la administración pública, que gracias a ella se ahorrarían recursos y se propiciaría la mayor ingerencia de los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios; también se creyó que aunque fuese difícil permitiría medir el funcionamiento del sector público. Pero lo cierto es que los nuevos sistemas han resultado más onerosos y a los ciudadanos no se hace más que preguntárseles su opinión. En un tiempo se dijo que la nueva gerencia pública podía proveer a la administración pública del elemento de cuantificación que la hace ineficiente, pero encontraron dificultades para medir el incremento en la productividad, la eficiencia y la provisión de servicios; lo mismo que para la recolección de datos y el análisis comparativo del desfase entre objetivos y resultados (encontrar sus causas), así como para colocar objetivos significativos y medidas de resultados, entre otros.

Lo que sucede es que, con todo y que se inserten elementos de la nueva gerencia, en realidad la administración pública no puede ser alterada sustancialmente pues, en caso de que así fuera, dejaría de ser administración pública. Lo que no se dice es que ella desecha los elementos que le son extraños y asimila los que le convienen, insertándolos como parte general de su periferia: nunca de su centro.

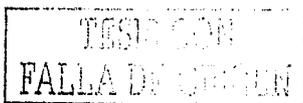
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto lo han puesto en claro aquellos países cuya tradición estatal y conocimiento de los fines de la administración pública han sido suficientemente entendidos y cultivados, particularmente en el caso de Alemania, donde su reforma administrativa nunca pensó en disciplinas ajenas para solucionar sus problemas. Allí las reformas gerenciales buscaron un cobijo que sólo encontraron cuando entre los responsables de la reforma administrativa se apostaron consultores de la empresa privada (alrededor de 1995); y aunque así hubiese sido, no puede más que considerársele vino viejo en botellas nuevas, cuando no se ha podido evitar integrar algunos elementos, aún así, en Alemania se tomó un camino de desarrollo más selectivo poniendo atención a las consecuencias no previstas para no tener que volver a reformar, en breve, las reformas.

Un punto más que no hay que olvidar es que las reformas de hace cincuenta años, igual que las recientes, han surgido para resolver básicamente las mismas necesidades: flexibilidad, descentralización, simplificación, rendición de cuentas, descentralización, desconcentración, mejoramiento de atención al ciudadano, profesionalización de los funcionarios y presupuesto, entre otras. La diferencia entre unas y otras es que la primeras partían de conocimientos más profundos acerca de la problemática que pensaban resolver, además que quienes hacían la reforma eran funcionarios e investigadores de los diversos institutos y escuelas de administración pública; que por cierto se multiplicaron.

Actualmente las reformas las diseñan en consultorías los gerentes y economistas neoliberales que consideran las problemáticas que van a resolver bajo un simple balance de pérdidas y ganancias. De acuerdo a sus propias condiciones, los países desarrollados han adoptado o hecho caso omiso de los consejos de la OCDE, en este caso apoyada por otros organismos internacionales como el FMI y el BM, cuya influencia es realmente limitada; paradójicamente es en los países en desarrollo, los que ni siquiera llegaron a establecer un sistema de administración burocrático, donde más injerencia tienen estas instituciones, debido a los compromisos a los que se someten cuando solicitan ayuda económica.

También, aunque desde finales de los años setenta se haya empezado a implementar la nueva gerencia pública en sus diversas modalidades, la verdad es que sus resultados han



redituado mucho menos de lo que ofrecían sus propulsores. Y es que un cambio para la administración pública que proviene de elementos sustancialmente diferentes a los que su naturaleza contiene, no pueden sino convertirse a la larga en simples elementos que se van asimilando a su totalidad y desechando lo que les es extraño.

Dado que la reforma gerencial está basada en una visión simplista y equivocada de la administración pública y del Estado, la OCDE ha tenido que reconocer que *los esfuerzos de reforma han sido en gran parte ad hoc y no hay insuficientemente sistematización en muchos países*, y que *esta situación decepcionante tiende a prevalecer pese a notables excepciones*.

Además para el florecimiento del paradigma neogerencial primero se necesitaría que la naturaleza del Estado moderno se transformara, junto con sus *policies*; pues desarrollo político y desarrollo burocrático siguen íntimamente relacionados, además, el Estado no puede ver por los intereses de su pueblo y el pueblo no puede tampoco perseguir sus intereses sin una burocracia gubernamental moderna.

Uno de los problemas derivados de la nueva gerencia pública basada en los economistas neoclásicos es que crea una estructura unificada para explicar que todo desarrollo humano es producto de un proceso de maximización de utilidades. La economía que se desarrolla bajo esta perspectiva incrementa la desorganización en su inútil búsqueda por encontrar una alternativa basada en mecanismos económicos y racionalidad humana, dado que trata de dejar de lado el hecho de que, para que los mercados funcionen bien, es preciso tener estabilidad e instituciones sociales y gubernamentales esenciales: ya sea para mantener o incluso destruir esa estabilidad.

Los vendedores y compradores pueden planear sus actividades racionales para comprar o vender en mercados equilibrados pero necesitan rutas de tránsito seguras; en pocas palabras, los mercados son mecanismos de coordinación que requieren al mismo tiempo un alto grado de estabilidad económica y un bajo nivel de externalidades. Cuando los mercados no tienen suficientes condiciones de estabilidad, como por ejemplo cuando hay

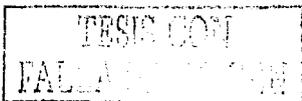
guerra, se observa un rápido movimiento de parte de ellos hacia la planificación centralizada como mecanismo de coordinación para muchas actividades; por lo tanto no puede crearse un sistema económico productivo sin reglas que refuercen el juego para su operación.

Si hablamos de los experimentos de privatización de servicios, o su reemplazo por agencias públicas, se ha comprobado que el sistema de organización negocio-mercado no es la panacea para todos los males administrativos, pues un gran rango de servicios gubernamentales puede mejorar sin necesidad de establecer acuerdos con empresas privadas.

Así, no es necesario reinventar el gobierno pues sus organizaciones son necesarias para reforzar las reglas del juego (incluso las del mercado), para facilitar la coordinación de organizaciones privadas y prestar servicios que únicamente puede otorgar de manera efectiva el sector privado.

Tanto las organizaciones privadas como las públicas desempeñan un papel esencial en el mundo moderno, ya que se complementan y aprenden una de la otra y al mismo tiempo compiten por el poder para manejar los nuevos sistemas que emergen.

Las consecuencias que conlleva el extrapolamiento de un paradigma que enfatiza lo privado o lo público nos recuerda que no todo en la empresa es bueno como tampoco todo en el gobierno es malo, de tal manera que debe entenderse que no existe una sola nación que pueda permitirse nada que no sea un gobierno fuerte. Las empresas pueden aprender del gobierno, tanto como éste de las empresas y ambos de las cooperativas y las organizaciones sin fines de lucro; pero definitivamente se necesita de un gobierno orgulloso y no empobrecido: los ataques que se hacen a él en realidad son contra el tejido social. En realidad lo que se requiere un equilibrio entre los diferentes sectores de la sociedad, tanto en actitudes como en instituciones.



Es evidente que los practicantes y estudiosos de la administración pública que están en la búsqueda de cambios satisfactorios para su mejoramiento, deben enfocar más bien su atención al derecho administrativo como instrumento para aumentar la obediencia a la ley, la transparencia y la revisión de la acción discrecional; en virtud de que la tarea fundamental que enfrenta la administración pública es descubrir mejores enfoques para crear un orden racional/legal que aborde las insatisfacciones populares de manera práctica y contextualmente previsoramente, utilizando las herramientas estructurales de la legislación.

Asimismo, este cambio debe hacerse por conocedores y especialistas en la materia, que tomen como base análisis en los que se debe contemplar a la administración pública como ciencia política, no debe ser hecho por empresarios o economistas, cuyo punto de vista sólo puede ser utilizado como una herramienta más dentro del proceso.

ANEXOS

TESIS CON
FALLA DE CUBRIMIENTO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO 1
Carta Constitucional de la OCDE

Convención sobre la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica
(Version sintetizada del documento original)

Convención sobre la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica
París 14 de diciembre de 1960

Los gobiernos de la República de Austria, el Reino de Bélgica, Canadá, el Reino de Dinamarca, la República Francesa, la República Federal de Alemania, el Reino de Grecia, la República de Islandia, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Noruega, la República Portuguesa, España, el reino de Suecia, la Confederación Suiza, la República de Turquía, el Reino Unido de la Gran Bretaña, el noreste de Irlanda y los Estados Unidos de América

Considerando que la fortaleza económica y prosperidad son esenciales para el logro de los propósitos de las Naciones Unidas, la preservación de la libertad individual y el incremento del bienestar general

Confiando en que se puede promover esta ayuda más efectivamente a través del reforzamiento de la tradición de cooperación que los ha envuelto

Reconociendo que la recuperación y el progreso económico de Europa, para los cuales la participación de la Organización para la Cooperación Económica Europea ha hecho la mejor contribución, ha abierto nuevas perspectivas para estrechar la tradición y aplicarlo a nuevas tareas y amplios objetivos

Convencidos de que la amplia cooperación llevará a una contribución vital hacia la paz y la armoniosa relación entre las personas del mundo

Reconociendo la creciente interdependencia de sus economías

Determinando por consulta y cooperación para hacer más efectivas sus capacidades y potencialidades así como para promover el más alto y sustentable crecimiento de las economías y mejorar el bienestar social y económico de sus habitantes

Convencidos de que las naciones económicamente más avanzadas deben cooperar asistiendo con sus mejores habilidades a los países en proceso de desarrollo económico

Reconociendo que alentar la expansión del comercio mundial es uno de los factores más importantes para favorecer el desarrollo de los países y el mejoramiento de las relaciones económicas internacionales y

Determinando para perseguir estos propósitos en una manera consistente con sus obligaciones en otras organizaciones o instituciones internacionales donde participen o bajo los acuerdos de los que son parte

Por lo tanto acordamos las siguientes disposiciones para la reconstrucción de la Organización de Cooperación Económica Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Artículo 1. Los objetivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, serán promover las políticas diseñadas.

- a. Alcanzar el más alto y sustentable crecimiento económico y empleo, además de un creciente estándar de vida en los países miembros, manteniendo al mismo tiempo una estabilidad financiera así como contribuir al desarrollo de la economía mundial
- b. Contribuir para sanar la expansión económica en países miembros y no miembros, en proceso de desarrollo económico y
- c. Contribuir a la expansión del comercio internacional multilateral y sin bases discriminatorias, de acuerdo con las obligaciones internacionales.

Artículo 2. En la búsqueda de estos objetivos, los miembros acordarán que ellos, individual o conjuntamente:

- a. Promoverán el uso eficiente de los recursos económicos
- b. En los campos científico y tecnológico, promoverán el desarrollo de sus recursos, apoyarán la investigación y promoverán el entrenamiento vocacional
- c. Dirigirán las políticas diseñadas a lograr crecimiento económico interno y externo, estabilidad financiera y evitar desarrollos donde puedan ponerse en peligro las economías de aquellos u otros países.
- d. Dirigirán sus esfuerzos a reducir o abolir obstáculos para el intercambio de bienes y servicios y pagos corrientes, y mantener y extender las liberación de movimientos de capital y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Contribuir al desarrollo económico de países miembros y no miembros en el proceso de desarrollo económico por medios apropiados y en particular por el flujo de capital de aquellos países, con respecto a la importancia de sus economías de recibir asistencia técnica y de seguridad para la expansión de sus mercados de exportación.

Artículo 3. Con vistas a lograr los objetivos del artículo 1 y para cumplir con las tareas contenidas en el artículo 2, los miembros acordarán que ellos:

- a. mantendrán a cada uno informado y suministrarán a la organización con la información necesaria para la realización de sus tareas
- b. se consultarán entre ellos en una base continua, llevarán a cabo estudios y participarán en proyectos acordados
- c. cooperarán cercanamente y cuando sea apropiado tomar acciones coordinadas

Artículo 4. Las partes contratantes de esta Convención deberán ser miembros de la Organización

Artículo 5. En orden para el logro de sus objetivos la organización:

- a. tomará decisiones donde, excepto en el momento en que otros estipulen, deberán ser obligatorias para todos los miembros
- b. hacer recomendaciones a los miembros
- c. comprometerse en acuerdos con miembros y no miembros de los estados y organizaciones internacionales.

Artículo 6. A menos que se trate de acuerdos tomados unánimemente por la organización para casos especiales, las decisiones y recomendaciones deberán ser tomados a través de mutuos acuerdos entre los miembros.

1. Cada miembro deberá tener un voto. Si un miembro obtuviera sobre votación una decisión o recomendación, tal abstención no invalidará la decisión o recomendación la cual será aplicable a otros miembros pero no para el miembro que se abstuvo.

Las decisiones no obligarán a miembro alguno hasta que se hayan cumplido con los requerimientos de sus propios procedimientos constitucionales. El resto de los miembros acordarán que tal decisión se aplicará provisionalmente

Artículo 7. El Consejo se compondrá por todos los miembros, tal será el cuerpo del que se deriven los actos de la organización. El Consejo se reunirá en sesiones de ministros o de representantes permanentes.

Artículo 8. El Consejo designa cada año a un presidente, quien presidirá las sesiones ministeriales, y dos vice-presidentes. El presidente podrá ser designado para el servicio un periodo adicional.

Artículo 9. El Consejo establecerá un Comité Ejecutivo que subsidiará a los cuerpos tanto como lo requieran para lograr los objetivos de la organización.

Artículo 10. Un Secretario General responsable ante el Consejo será nombrado por este, para un periodo de cinco años. El será asistido por o uno o más delegados secretarios.

El Secretario General servirá como Presidente del Consejo en reuniones durante sesiones de representantes permanentes. Asistirá al Consejo en todas las formas apropiadas y someterá las propuestas del Consejo a otros cuerpos de la organización.

Artículo 11. El Secretario General nombrará el staff que la organización requiera en concordancia con los planes aprobados por el Consejo para la organización. Sus regulaciones serán sujetas a la aprobación del Consejo. Respecto al carácter internacional de la organización, el Secretario General, el delegado o secretarios asistentes, y el staff nunca pediran o recibirán instrucciones de otros miembros o de algun gobierno o autoridad externo a la organización.

Artículo 12. En tales terminos y condiciones así como el Consejo determine, la organización:

- a. dirigirá comunicaciones a los estados u organizaciones no miembros
- b. establecerá y mantendrá relaciones con organizaciones o estados no miembros y
- c. invitará a los gobiernos no miembros u organizaciones a participar en actividades de la organización

Artículo 13. La representación de la Organización de las Comunidades Europeas establecida por los tratados de Paris y Roma el 18 de abril de 1951 y 25 de marzo de 1957, serán definidas en el protocolo suplementario No. 1 de esta Convención

Artículo 14. Esta Convención será ratificada o aceptada por los firmantes de acuerdo con sus requerimientos constitucionales.

Los instrumentos de ratificación o aceptación serán depositados con el gobierno de la República Francesa, designada por este medio la depositaria del gobierno.

Esta Convención entrará en vigencia:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a. Antes de 30 de septiembre de 1961, en garantía de los instrumentos de ratificación y aceptación de los firmantes

b. En septiembre 30 de 1961, si a la fecha cincuenta o más firmantes han depositado tales instrumentos como consideren los firmantes, y de ahí en adelante como juzguen otros firmantes sobre el depósito de sus instrumentos de ratificación o aceptación

c. Después del 30 de septiembre de 1961, pero no después de dos años de firmada esta convención, sobre el depósito de tales instrumentos por cincuenta firmantes, como juzguen, y después de eso como juzguen otros firmantes sobre el depósito de sus instrumentos de ratificación o aceptación

Algunos firmantes en quienes no sean depositados instrumentos de ratificación o aceptación, podrán tomar parte en la convención cuando entre en funciones, bajo las condiciones determinadas por acuerdo entre la organización y el firmante

Artículo 15. Cuando esta convención entre en funciones la reconstitución de la Organización Europea para la Cooperación Económica tendrá efecto, sus objetivos, órganos, poderes y nombre, serán por lo tanto incluidas dentro de la personalidad legal poseída por dicha organización continuara en la organización pero las decisiones, recomendaciones y resoluciones requieran la aprobación del Consejo para ser efectivas después de que entre en vigor esta convención

Artículo 16. El Consejo decidirá si invita a algunos gobiernos preparados para asumir las obligaciones de los miembros para acceder a esta Convención. Tales decisiones serán unánimes, estipulando que por algún caso particular el consejo decidirá por unanimidad permitir abstenciones. En tales casos, no conociendo lo previsto en el artículo 6, la decisión será aplicable a todos los miembros

Artículo 17. Algunas partes contratantes pueden terminar la aplicación de esta Convención por sí mismos a partir de dar la noticia a veinte meses de que entre en vigor el gobierno depositario

Artículo 18. Las jefaturas de la organización estarán en París, a menos que el Consejo acuerde de otro modo

Artículo 19. La capacidad legal de la organización y sus privilegios, exenciones e inmunidades, sus oficiales y representantes será estipulado en el protocolo suplementario No. 2

Artículo 20. Cada año de acuerdo con las regulaciones financieras adoptadas por el Consejo, el Secretario General presentará al Consejo para su aprobación un presupuesto anual, cuentas, así como los presupuestos subsidiarios que el Consejo requiera

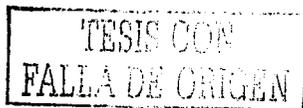
Los gastos generales de la organización aprobados por el Consejo serán repartidos de acuerdo con la escala decidida en el Consejo. Otros gastos serán financiados con las bases que el Consejo decida

Artículo 21. En la recepción de algunos instrumentos de ratificación, aceptación, acceso o de alguna noticia de terminación, el gobierno depositario deberá dar noticia de eso a todas las partes contratadas y al Secretario General de la organización

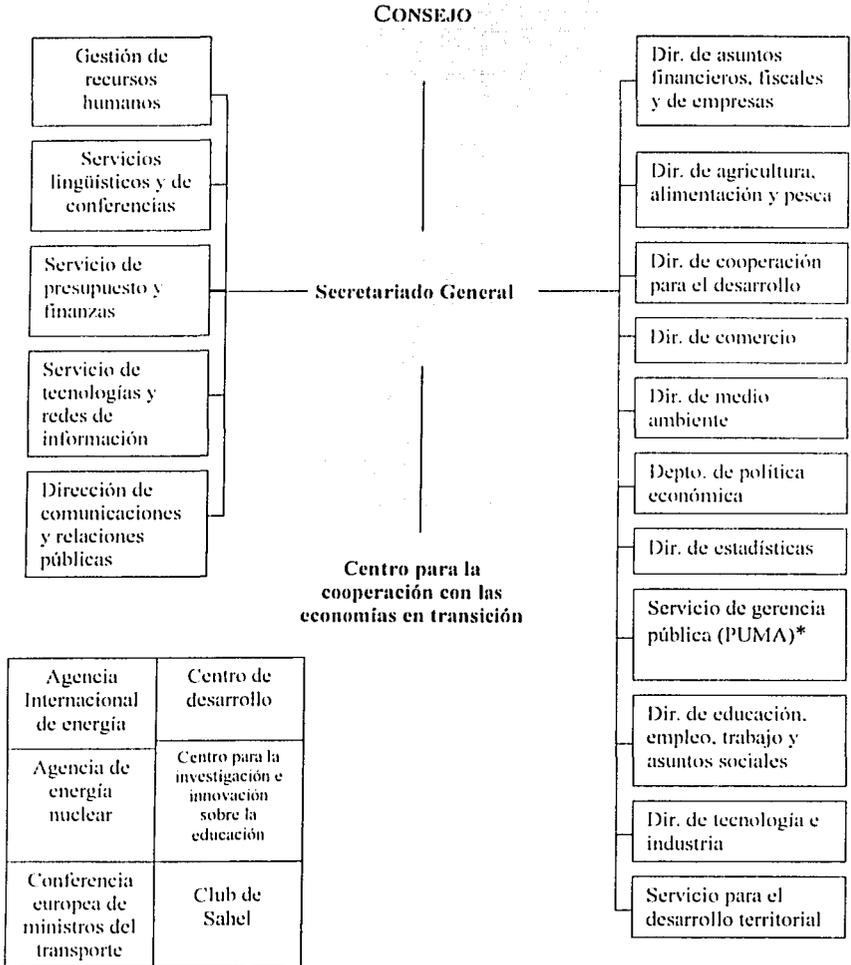
En testimonio de que, el firmante plenipotenciario, debidamente autorizado, ha adjuntado sus firmas en esta convención

Hecho en París, el día 14 de diciembre de mil novecientos sesenta, en los idiomas inglés y francés, ambos textos son igualmente auténticos, en una copia individual serán resguardadas por el gobierno depositario, por ambas copias certificadas será comunicado a todos los firmantes

Fuente: Elaboración propia con información de la OECD, Online Organization for Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/origins/convention/index.htm>.



ANEXO 2
ESTRUCTURA SIMPLIFICADA DE LA OCDE



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Folleto OCDE, información básica, París, OCDE, s/f.

* Originalmente decía: Servicio de Administración Pública. Como es incorrecto, lo cambiamos en la forma que está a la vista.

ANEXO 3

Resolución del Consejo acerca del mandato del Comité de Gerencia Pública 1994

Comité de Gerencia Pública

Resolución del Consejo acerca del mandato del Comité de Gerencia Pública [C(94)125/FINAL.]

EL CONSEJO,

Teniendo en cuenta los Artículos 1 y 2 de la convención sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico del 14 de diciembre de 1960;

Teniendo en cuenta la resolución del Consejo que enmienda el nombre y el mandato del Comité de Cooperación Técnica de 23 de junio de 1989 [C(89)92(FINAL)].

Teniendo en cuenta las reglas de procedimiento de la Organización y en particular al párrafo 4 del Anexo a ello;

Teniendo en cuenta la Nota del Secretario General del 31 de mayo de 1994 [C(94)125] sobre la revisión del mandato del Comité de Gerencia Pública y la declaración del Comité de Policy por el Comité de Gerencia Pública [C(94)125 - Anexo I];

Considerando que en una fase de transformación global, cambio social y sujeción a múltiples presiones, los sistemas de gobernanza están en proceso de adaptación.

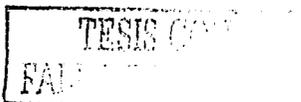
Considerando la importancia de la gerencia pública en asegurar políticas efectiva, eficiencia en la economía, balances fiscales sanos y en la maximización de la calidad gasto público del gobierno bajo condiciones de rendición de cuentas democrática, y notando la atención consistente acordada por la Organización para mejorar la gerencia del sector público.

Considerando la posición central del sector público como un agente para conseguir el ajuste estructural y competitividad internacional, así como un sujeto de reforma por sí mismo, y la creciente atención puesta en sus reforma y su gerencia efectiva en países miembros y a través del programa multilateral de vigilancia de la OCDE;

Considerando la alta prioridad gubernamental otorgada por los países miembros a programas viables para el mejoramiento de la gerencia del sector público a través de reformas relativas a la toma de decisiones, instrumentos de implementación de policy, la construcción de nuevas relaciones co-operativas con el sector público, con el sector privado, y con otros sectores de la sociedad;

Reconociendo el substancial cuerpo de trabajo alcanzado por el Comité de Gerencia Pública bajo su actual mandato tal como se reporta en sus Reportes anuales al Consejo;

Reconociendo la necesidad de que el Comité provea de un foro de intercambio de experiencia entre los practicantes sobre las practicas prometedoras, información comparativa y análisis, y una fuerte capacidad de evaluación y reportes sobre desarrollos e iniciativas.



Reconociendo la relevancia de la gerencia pública para las políticas prioritarias de la Organización, el cambio de aproximaciones a la gobernanza con la OCDE, el incremento de atención puesto en la buena gobernanza en el mundo entero y la utilidad para la organización de tener disponible una perspectiva de gerencia pública;

DECIDE:

1. El Comité de Gerencia Pública es responsable para diseñar e implementar un programa cooperativo enfocado en mejorar la calidad y costo-efectividad de la gerencia del sector público:
2. Para llevar a cabo sus responsabilidades, el Comité deberá:
 - I. dirigir un programa concentrado en gerencia pública que contribuya a la OCDE en lo que concierne con a política social y economía;
 - II. proveer un foro de intercambio de experiencia entre prácticos profesionales involucrados en el mejoramiento de la gerencia pública, donde puedan proporcionar una base analítica autorizada para contribuir al desarrollo de políticas e iniciativas en los países miembros, y para asegurar la difusión de sus trabajos;
 - III. contribuir a una perspectiva de gerencia pública para trabajar sobre mejores política en lo que concierne a la organización, y a su cooperación con países no miembros, y participar en actividades horizontales seleccionadas tanto como sea necesario;
 - IV. seguir, evaluar y reportar sobre desarrollos clave en la gerencia del sector público en países miembros
3. El Comité deberá mantener relaciones de trabajo estrechas con otros cuerpos relevantes de la Organización y tomar en cuenta el trabajo de instituciones nacionales e internacionales.
4. El Comité deberá reportar anualmente al Consejo sus actividades.
5. La resolución del 23 de junio de 1994 [C(94)125/FINAL] es derogada.
6. El parágrafo 4 del anexo de las reglas de procedimiento deberá ser enmendado para leerse como sigue:

"4. "El Comité de Gerencia Pública: sus términos de referencia están definidos en la Resolución del Consejo C(99)125FINAL".

ANEXO 4

Resolución del Consejo acerca del mandato del Comité de Gerencia Pública 1999

Comité de Gerencia Pública

Presidente:	Mr. A. Wolf	(Dinamarca)
Vice-presidentes:	Mr. K. S. Shin	(Corea)
	Mr. J. D. Breul	(Estados Unidos)
	Mr. E. Embleton	(Irlanda)
	Dr. P. Marconi	(Italia)
	Dr. J. Czaputowicz	(Polonia)
Fecha de creación:	30 de septiembre de 1961	
Duración:	31 de diciembre de 2004	
Mandato	Resolución del Consejo acerca del mandato del Comité de Gerencia Pública [C(99)175/FINAL].	

EL CONSEJO,

Teniendo en cuenta los Artículos 1 y 2 de la convención sobre la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico del 14 de diciembre de 1960;

Teniendo en cuenta la resolución del Consejo que enmienda el nombre y el mandato del Comité de Cooperación Técnica de 23 de junio de 1989 [C(89)92(FINAL)] y la resolución del Consejo relativa al mandato del Comité de 23 de junio de 1994. [C(94)125/FINAL].

Teniendo en cuenta las reglas de procedimiento de la Organización y en particular al párrafo 4 del Anexo a ello;

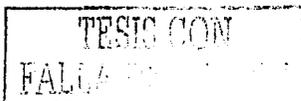
Considerando que en un periodo de globalización, cambio social y descentralización, el papel del gobierno y la gobernancia se está transformando;

Reconociendo la importancia de la buena gobernancia como un elemento esencial en el fortalecimiento de la democracia pluralista, el desarrollo sustentable y el mantenimiento de la confianza en la administración pública;

Reconociendo la importancia de la calidad de la gerencia pública para asegurar una policy eficaz, eficiencia económica, el buen estado de las balanzas fiscales y en la maximización de la calidad del gato del gobierno;

Considerando la posición central del sector público como un agente para conseguir el ajuste estructural y competitividad internacional, así como un sujeto de reforma por si mismo, y la creciente atención puesta en sus reforma y su gerencia efectiva en países miembros y a través del programa multilateral de vigilancia de la OCDE;

DECIDE:



1. El Comité de Gerencia Pública es responsable para diseñar e implementar un programa:
 - Para identificar y ayudar a dirigir las fuerzas y tendencias emergentes que constituyen cambios estratégicos de gobernanza;
 - Asistir a los países miembros y no miembros para incrementar el desempeño de sus instituciones públicas así como equiparlos para manejar mejor esas fuerzas;
 - Enfocar elementos clave de estructura de buena gobernanza incluyendo: desarrollo de capacidades para políticas más coherentes y globalizadas, entregando compromisos sobre policy en un cambiante mundo, institucionalizando la transparencia, la honestidad y la rendición de cuentas en el gobierno, interviniendo efectivamente en la sociedad y los mercados para lograr políticas públicas y promover la competencia así como la cohesión social.
2. Para llevar a cabo sus responsabilidades, el Comité deberá:
 - i. dirigir un programa concentrado en gobernanza y gerencia pública que contribuya a los objetivos políticos (policy) económicos y sociales de los miembros de la OCDE, especialmente para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones públicas;
 - ii. contribuir a la perspectiva de gobernanza y gerencia pública sobre una mejor política (policy) en lo que concierne a la dirección de la Organización, incluyendo actividades horizontales;
 - iii. seguir, evaluar y reportar sobre desarrollos clave en gobernanza y gerencia del sector público en países miembros y no-miembros apropiados;
 - iv. continuar proporcionando un foro para el intercambio de experiencias entre grandes profesionales que participen en el mejoramiento de la gerencia pública;
 - v. compartir mejor los resultados del trabajo con países no miembros interesados y con otras organizaciones e instituciones internacionales relevantes;
 - vi. mantener estrechas relaciones de trabajo con otros cuerpos relevantes de la Organización y tomar en cuenta el trabajo de instituciones nacionales e internacionales.
3. Estos términos de referencia continuarán en vigor hasta el 31 de diciembre del 2004. Durante este periodo el Comité deberá continuar reportando anualmente al Consejo sus actividades. El Comité revisará los progresos en el logro de las metas del mandato en el punto medio del mandato.
4. La resolución del 23 de junio de 1994 [C(94)125/FINAL] es derogada.
5. El párrafo 4 del anexo de las reglas de procedimiento deberá ser enmendado para leerse como sigue:
 4. "El Comité de Gerencia Pública: sus términos de referencia están definidos en la Resolución del Consejo C(99)175/FINAL."

ANEXO 5

GRUPOS DE TRABAJO DEL COMITÉ DE GERENCIA PÚBLICA

El Comité de Gerencia Pública (PUMA) cuenta con los siguientes grupos de trabajo:

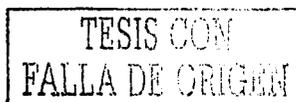
1. Grupo de Trabajo de Gerencia y Reforma Regulatoria
2. Grupo de Trabajo de Oficiales Superiores de Presupuesto
3. Grupo de Trabajo de Oficiales Superiores de Centros de Gobierno
4. Grupo de Trabajo de Gerencia de Recursos Humanos
5. Red de Directores Parlamentarios de Comité de Presupuesto
6. Grupo de Consejos de Comunicaciones
7. Grupo de Trabajo en Fortalecimiento de vínculos entre el gobierno y los ciudadanos
8. Grupo de Trabajo en Gobierno Electrónico
9. Red de Secretarios Generales de Legislatura
10. Grupo *ad hoc* multidisciplinario en Reforma Regulatoria
11. Comité de Contacto Principal

Los grupos de trabajo se integran con funcionarios de las instituciones de los gobiernos de las naciones que integran a la organización, pero también se contemplan participantes de países observadores no miembros, y de instituciones internacionales como son el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Estos últimos participan específicamente en el Grupo de Trabajo de Oficiales Superiores de Presupuesto.

Es de resaltar que predomina el personal que corresponde a las oficinas o ministerios de economía y finanzas, pues en el total de los integrantes de los grupos de trabajo se registran 84 que corresponden a tal grupo, mientras que los participantes de ministerios tales como el de interior presentan 29, de la función pública 28 y de ministerio para las administraciones públicas 8.

El Grupo de Trabajo de Gerencia y Reforma Regulatoria, el Grupo de Trabajo de Oficiales Superiores de Presupuesto, el Grupo de Trabajo de Oficiales Superiores de Centros de Gobierno y el Grupo de Trabajo de Gerencia de Recursos Humanos, son cuerpos oficiales de la OCDE, los otros seis grupos enlistados son redes informales para las actividades del PUMA, y por lo general actúan como una red de información para actividades nuevas. Asimismo se incluye, para referencia, la lista de los Principales Contactos de Comité.

FUENTE: 24th Session of the Public Management committee, Chateau de la Muette, Paris, 5-6 November 2011.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTES

CITADAS

Libros y artículos en revistas

Aguiluz, Dennis, Flores, Gilberto y Vidal, Héctor, «Ideas para una estrategia de desarrollo administrativo en los países del istmo centroamericano», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Arellano Gault, David, «Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte», en *Gestión y política pública*, vol. IV, núm. 1, México, 1995.

-----, Gil, José Ramón, Macías, Jesús y Rojano, Ángeles, «Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un Análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)», en *Revista del CLAD reforma y democracia*, <http://www.clad.org.ve/rev17/arellano.html>.

Aucoín, Peter, «Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos», en *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.

Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 1997.

Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998 (1988).

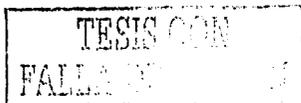
Beltrán Villalva, Miguel, «De la reforma de la administración al control de la calidad de los servicios públicos», en *Gestión y análisis de políticas*, núm. 5-6, enero/agosto, Madrid, 1996.

Bonnin, Carlos Juan, «Principios de la administración», en *Revista de administración pública*, número especial en memoria de Gabino Fraga, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1983.

Brugué, Quim, Amorós, M. y Goma, Richard, «La administración pública: ¿moda organizativa u opción ideológica?», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, núm. 1, 1994.

Buchanan, James, *Ensayos sobre Economía Política*, «La perspectiva de la elección públicas», México, Alianza Editorial Mexicana, 1990 (1989).

Campero Cárdenas, Gildardo, *La reforma administrativa en América latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1982.



Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

-----, *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Chanes Nieto, José, «Conceptualización y alcance de la reforma administrativa», en *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.

Carvalho, William, «Brasil», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Chile, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

CLAD, *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Coase, R. H. «La naturaleza de la empresa», en Stigler, G. J. y K. E. Boulding, *Ensayos sobre la teoría de los precios*, Madrid, Editorial Aguilar, 1963.

Derlien, Hans-Ulrich, «Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista», en *Gestión y análisis de políticas*, Madrid, núm. 7-8, 1998-1997.

Dickson, Guillermo y Carbone, Roberto, «Argentina», en *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Dror, Yehezkel, «Estrategias de la reforma administrativa», en Leemans, A. F. (comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Drucker, Peter, *Su visión sobre: la administración, la organización basada en la información, la economía y la sociedad*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996.

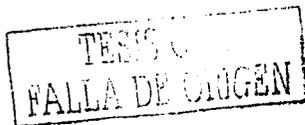
Dunleavy, Patrick y Christopher Hood, «De la administración pública a la nueva gestión pública: ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados», en *Gestión y análisis de políticas*, núm. 3, Madrid, 1995.

Dupuy, Francois, «Why is it so Difficult to Reform Public Administration?», en *Government of the Future: Getting from Here to There*, Public Management Service, Public Management Committee, Symposium held in Paris, 14-15 september 1999.

Frederickson, H. George, *Nueva administración pública*, México, Noema Editores, 1983.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Frick Davie, Carlos, *El Ejemplo de Nueva Zelanda*, Uruguay, Ed. Juan A. Peri, sin año.
- García de Enterría, Eduardo, *La administración española*, Madrid, Alianza Editorial, 1972.
- Gelinier, Octave, *El secreto de las estructuras competitivas*, Madrid, Ediciones Tea, 1967 (1965).
- González Salas, Edgar, «La importancia de la reforma al Estado y a la administración pública. El concierto mundial», en *Reforma al Estado y a la administración pública en América latina*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.
- Giore, Al, *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex, 1994.
- Groves, Roderick T, «Reforma administrativa y desarrollo político», en Leemans, A. F. (comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976.
- , *Principios de Administración Pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1997.
- , *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México/Miguel Ángel Porrúa, librero y editor, 1999.
- , «El management de la interdependencia global», en *Revista del IAPUG*, núm. 2, Guanajuato, 2000.
- , *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.
- , *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.
- , *La nueva gerencia pública*, en prensa.
- Hahn-Been, Lee, «Modelos burocráticos y reforma administrativa», en Leemans, A. F. (comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Hayek, Friedrich, *Democracia, justicia y socialismo*, México, editorial Diana, 1978 (1979).
- Hood, Christopher, «A Public Management for all Seasons?», en *Public Administration Review*, vol. 69, num. 1, United States, 1991.



Hood Christopher. «Racionalismo económico en la gestión pública: ¿de la administración progresiva a la nueva gestión pública?», en *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996.

Huges, Owen E. «Perspectivas en gestión pública», en *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996, pp. 115-117.

Johnson, Nevil. «Las recientes reformas administrativas en Gran Bretaña», en Leemans, A. F. (comp.), en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Rob Laking. «Don't Try this at Home? A New Zealand Approach to Public Management Reform in Mongolia», en *International Public Management Network*, Conference in Salem/Oregon, June 1998.

Lefèvre, Cristian. «Las relaciones entre los actores en las políticas de desarrollo de las aglomeraciones urbanas francesas (1980-2000)», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, núm. 19, 2000.

Lynn, Laurence. «Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública», en *Gestión y política pública*, México, vol. V, núm. 3, 1996.

Mathiasen, David. «The New Public Management and its Critics», prepared for a Conference on the New Public Management at the University of St. Gallen, St Gallen, Switzerland, July 11-12, 1996.

Métin, Albert. *Le Socialisme. La Question Agraire et la Question Ouvrière en Australie et Nouvelle-Zélande*, Paris, Félix Alean, Éditeur, 1910.

Mintzberg, Henry. «Gestionar el gobierno, gobernar la gestión», en Losada i Marrodán, Carlos, (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Mises, Ludwig von. *Infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios en Economía y Educación, A.C. 1983.

Mises, Ludwig von. *Interventionism. An Economic Analysis*, New York, The Foundation for Economic Education, Inc. Irvington-on-Hudson, 1988.

Montañés, Luis. «Puerto Rico», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Nieto, Alejandro. *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1962.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero y editor, dos tomos, 1988, tomo I.

Organización de Naciones Unidas, *Administración pública. Marco internacional (1967-1987)*, México, Organización de las Naciones Unidas y Miguel Ángel Porrúa, librero y editor, dos tomos, tomo II, 1988.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Folleto OCDE, información básica, París, OCDE, s/f.

OCDE, *Serving the Economy Better*, Occasional Papers on Public Management, París, OCDE, 1991.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Análisis empresarial de proyectos industriales en países en desarrollo*, México, Gráfica Panamericana, 1972.

Organization for Economic Co-operation and Development, *Adjustment for Trade*, París, OCDE, 1975.

Organization for Economic Co-operation and Development, *Administration as Service the Public as Client*, París, OCDE, 1987.

OECD, *New Trends in Rural Policymaking*, París, Public Management, 1988.

OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, Madrid, OCDE, 1993.

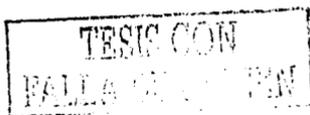
OCDE, *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Departamento del Distrito Federal, 1996.

OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.

OECD, *Governance in the 21st Century*, París, Organization for Economic Co-operation and Development, 2001.

Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, United States of America, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

Oszlak, Oscar, «La reforma del Estado: el día después», Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (Feser), 1993.



Perú, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Peters, Thomas and Robert Waterman, *In Search of Excellence*, New York, Warner Books, 1982.

Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, United States, Oxford University Press, 2000.

Pollit, Christopher, «Essay: Public Management Reform: is the Tide Changing?», en Jones, L. R. (coord.), *Symposium on Public Management Reform and E-government*, *International Public Management Review*, IPMR, vol. 2, Is. 2001.

PUMA, *Issues and Developments in Public Management. Survey 1996-1997*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 1997.

PUMA, *Public Management Developments. Update 1992*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1992.

PUMA, *Public Management Developments. Update 1993*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1993.

PUMA, *Public Management Developments. Update 1994*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development, 1994.

Public Management Service, Public Management Committee, 22nd Session of the Public Management Committee, Château de la Muette, Paris, 30-31 October 2000.

Riggs, Fred, *The Ecology of Public Administration*, London, Asia Publishing House, 1967.

Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario, «Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas», en *Revista de administración pública*, vol. 27, núm. 2, San Juan, Puerto Rico, 1995.

Shan, David y Arnborg, Morten, «Exposición de antecedentes», en *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Departamento del Distrito Federal, 1996.

Scheuner, Ulrich, «Planificación y reforma de la estructura gubernamental en la República Federal de Alemania», en Leemans, A. F. (comp.), *Cómo reformar en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

Simon, Herbert A, «Public Administration in Today's World of Organizations and Markets», <http://www.apsanet.org/PS/dec00/simon.efm>.

Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999 (1922).

Wegener, Alexander, «Essay: Public Management Reform: is the Tide Changing?», en Jones, L. R. (coord.), *Symposium on Public Management Reform and E-government*, *International Public Management Review*, IPMR, vol. 2, Is. 2001.

Wright, Vincent, «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madrid, núm. 7-8, 1997.

Documentos oficiales

Diario Oficial de la Federación, tomo CDXC, núm. 3, México, 5 de julio de 1994.

OECD, Resolution of the OECD Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, [C(94)125/FINAL], París, 3 de agosto de 1994.

OECD, Resolution of the OECD Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, [C(99)175/FINAL], Public Management Committee, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

OECD, Resolution of the OECD Council Concerning the Mandate of the Public Management Committee, [C/M(99)25], París, december 9 1999, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

OECD/PUMA, List of PUMA Working Parties, 24th Session of the Public Management Committee, Paris, Chateau de la Muette, 5-6 November 2001.

Electrónicas

Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infooidnz1.htm>.

Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infooidnz2.htm>.

Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infooidnz3.htm>.

Embajada de España, «Informe básico Nueva Zelanda», 11/11/01, <http://www.embaspain.com/infooidnz5.htm>.

France-Diplomatie, Ministère des Affaires Étrangères,
<http://www.diplomatie.gouv.fr/culture/france/ressources/letour/es/index.html>.

France-Diplomatie, «Francia. El Estado y la vida política», Ministère des Affaires Étrangères. <http://www.france.diplomatie.fr/france/es/instit/instit05.html>.

Hewitt de Alcántara, Cynthia. «Usos y abusos del concepto de gobernabilidad», UNESCO, <http://www.unesco.org/issj/ries/155/alcantarasp.htmlA>.

Löffler, Elke. «The Value of Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered», en Paper to be presented at the **International Public Management Network**, Siena Workshop 1999, pp. 2-3, <http://www.inpuma.net/research/papers/siena/loffler.doc>.

Michalopoulos, Nikos. «Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence?», en **The International Public Management Review**, volume 2, num. 2, 2001, p. 40, <http://www.inpuma.net/test2/issue3/>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.com>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.com/about>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/general/index.htm>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/about/origins/index.htm>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

OCDE, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,33,EN-document-0-nodirectorate-no21-9355-0,00.html>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://rtn.net.mx/ocde/estruc.html>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/oecd/pages>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OECD, Borderless Co-operation, Centre for Co-operation with Non-Members CCNM, <http://www.oecd.org/EN/search/0,,EN-search-0-nodirectorate-4-5-no-0-00.html>.

OECD, Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, Public Management, 9 March 1995, <http://webdoio1.oecd.org/horizontal/oedacts.nsf/112c79c542177c6141256975500541d/>.

OCDE, About Regulatory Management and Reform, PUMA, <http://webnet1.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-about-325-9-no-no-n..>

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

OECD, Programme on Public Management and Governance, <http://www1.oecd.org/puma/about/index.htm>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-0-nodirectorate-no-13-26640,0,00.html#title4>.

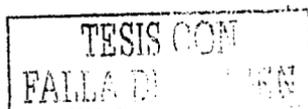
OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Public Management Developments in France: Update 1998», <http://www1.oecd.org/puma/focus/compnd/fr.htm#Facilitating%20customer%20relations%20in%20Ministr%20of%20Infrastructure%20services%20in%20the%20Departments>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Examples of Recent Public Management Initiatives in Germany», <http://www1.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98de.htm#A>.

OCDE, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Public Management Developments in New Zealand: Update 2000», <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#A>.

OECD, Online Organization for Economic Co-operation and Development, «Public Management Developments in New Zealand: Update 2000», <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#C>. Updated.

Ormond, Derry y Elke Löffler, «La nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?», en *Revista reforma y democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, p. 25, <http://www.clad.org.ve/3/Ormoespa.html>.



CONSULTADAS

Amaro, Raymundo, «República Dominicana» en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Antonorsi, Nelly, «Venezuela», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Appleby, Paul, «El gobierno es diferente», en Waldo, Dwight, (comp.), *Introducción a la administración pública*, México, Trillas, 1967.

Barbados, en *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Barzelay, Michael, «La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)», <http://www.clad.org>.

Beer, Staford. *Cibernética y administración*, México, Compañía Editorial Continental, 1970.

Beltrán, Luis, «Colombia», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Carrillo, Alejandro, «México», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Chanes Nieto, José, *La administración pública de México. La obra de Luis de la Rosa*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2000.

Costa Rica, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

De la Rosa, Luis, *La administración pública de México*, México, sin datos editoriales, 1853.

Díaz, Gilberto, «Cuba», en *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Echevarría, Koldo y Mendoza, Javier, «La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público», en Losada i Marrodán, Carlos, (ed.). *¿De Burócratas a Gerentes?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ecuador, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Fayol, Henri, *Administración industrial y general*, Buenos Aires, El Ateneo, 1956.

Fayol, Henri, «La industrialización del Estado», en Fayol, Henri, *Administración industrial y general*, Buenos Aires, Librería El Ateneo, 1956, (1916).

Fils-Nel, Ricardo, *Dialogue of the Exchequer*, <http://www.fordham.edu/halsall/source/excheq1.html>, 1180s.

Gladden, E.N. *Una historia de la administración pública, desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Colombia, estudio introductorio: Omar Guerrero, Escuela Superior de Administración Pública, 1994.

Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985.

----- *La Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1986.

-----, «El 'management' público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema», en *Revista de administración pública*, núm. 100, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.

Guyana, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Heady, Ferrel, *Public Administration: a Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker, 1996.

Honduras, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

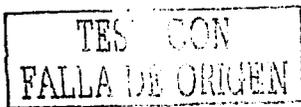
Jamaica, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Justi, Juan Enrique, *La ciencia del Estado*, estudio introductorio: Omar Guerrero, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996.

Merrill, Harwood, *Clásicos en administración*, México, Limusa, 1990.

Morton, A. L. *Vida e Ideas de Robert Owen*, Madrid, Editorial Ciencia Nueva, 1968.

Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.



OCDE, *La ética en el servicio público*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.

Panamá, en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Quevedo, Daniel y Taborga, Luis, «Bolivia», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Ramió Matas, Carlos, «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», <http://www.clad.org>.

Sheldon, Oliver, *La Filosofía del Management*, España, Ediciones Orbis, S.A. 1986.

Tissoni, Mario, «Uruguay», en *Experiencias nacionales en reforma administrativa*, primer coloquio, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1979.

Taylor, Frederick W, *Principios de la administración científica*, México, Herrero Hermanos, 1961.

Urwick Lindall y Brech, *La historia del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986.