



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

*DESAFIOS Y EXPECTATIVAS DE LA NUEVA  
GESTIÓN PÚBLICA*

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE  
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA (OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

*P R E S E N T A*

**CINTHIA MARTINEZ CALDERON**

**Asesor**

**DR. RICARDO UVALLE BERRONES**

**MÉXICO, D.F.**

**FEBRERO 2010**





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

---

*A mi madre,  
quien ha sido mi amiga,  
mi hombro, mi abrazo, mi motor,  
mi ejemplo y razón  
para intentar ser mejor cada día.*

*A mi dos estrellas favoritas,  
que han marcado mi vida y  
que siguen iluminando mi camino.*

*Para ustedes,  
como un testimonio de gratitud,  
amor y eterno reconocimiento.*



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I. ADVENIMIENTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA COMO MOVIMIENTO GLOBAL.....	10
Crisis de gestión en el Estado de Bienestar.....	12
La aceleración de la globalización y su influencia en los procesos de reforma mundial. ....	22
El ocaso funcional de las pirámides burocráticas .....	29
La protesta organizada de los ciudadanos ante el Estado.....	33
El auge de las economías de mercado y el nuevo papel del Estado: más regulador que interventor .....	36
El imperativo de reorientar el funcionamiento del gobierno sobre líneas de mercado, modernización e innovación.....	39
De la crisis a la gobernanza.....	41
CAPITULO II. HACIA UN BUEN GOBIERNO Y GOBERNANZA.....	45
Buen Gobierno .....	45
Elementos que circuncidan al buen gobierno y la gobernanza.....	49
Estado .....	49
Gobierno .....	51
Gobernabilidad .....	53
Democracia.....	56
Participación ciudadana.....	63
Ética pública .....	65
Rendición de cuentas .....	67
Evaluación Pública .....	69
Descentralización .....	71
CAPITULO III. TENDENCIAS DE RECONSTRUCCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GOBERNANZA Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	73
Gobernanza .....	73
La gobernanza a partir de las innovaciones directivas de la NGP .....	88

CAPITULO IV. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	95
La Nueva Gestión Pública. Sus orígenes.....	96
El marco de la Nueva Gestión Pública.....	104
Movimiento Global .....	106
Modelo Angloamericano de la NGP.....	107
El consenso OCDE y su influencia en la concepción de la NGP .....	124
La NGP, la Reforma Gerencial y el Consenso de Santiago y Santa Cruz....	130
La Nueva Gestión Pública. Su conceptualización.....	144
Técnicas, herramientas y procesos paralelos de la Nueva Gestión Pública....	157
Evaluación de las técnicas de la NGP y su aplicación.....	164
La búsqueda de la NGP por constituirse en una teoría.....	166
CONCLUSIONES.....	177
BIBLIOGRAFÍA .....	183
ANEXOS .....	200

# DESAFÍOS Y EXPECTATIVAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

“El verdadero descubrimiento no consiste en buscar nuevas tierras, sino en mirar con ojos nuevos”

Marcel Proust

## INTRODUCCIÓN

Las sociedades contemporáneas experimentan profundos cambios a gran velocidad en sus estructuras fundamentales y se transforman más rápidamente que las instituciones gubernamentales, estos cambios son resultado de adelantos tecnológicos, el desarrollo económico, la apertura democrática (transparencia, exigencia de representatividad), desarrollo cultural, globalización, entre otros. Por una parte existe una apertura de la economía mundial creciente que confiere una especial importancia a la competitividad y pone de relieve la interdependencia de los sectores público y privado. Por otra, los ciudadanos plantean exigencias más diversificadas y complejas, y resulta cuestionada la capacidad de los gobiernos para afrontar los persistentes problemas sociales.

La acción gubernamental está marcada por muchos factores e incertidumbres, y por un acelerado ritmo de cambio. Los problemas económicos, el importante déficit público y los desequilibrios financieros limitan el margen de maniobra de los gobiernos. Es ante este panorama que las estructuras político-administrativas y las formas de administración tradicionales se presentan más inadaptadas a sus contextos y requieren un cambio radical para poder preservar la capacidad de gobernar y de prestar servicios (OCDE: 1997).

Las fuerzas inductoras del cambio en la Administración Pública (AP) se inscriben dentro del movimiento global de reforma extendido alrededor del mundo, empleado por los gobiernos para dar nueva forma al papel del Estado y a sus relaciones con los ciudadanos, mediante una agenda de estrategias muy similares en la mayoría de los casos, sin embargo, el tema de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza se encuentran inmersos en entornos sumamente



dinámicos en los aspectos político, social, económico y cultural, por lo que estos términos significan cosas distintas en contextos diferentes.

A partir de la década de los ochenta mediante una serie de cambios con matices particulares se ha dado una reestructuración del sector público y la AP al remplazar los procesos tradicionales, basados en normas jurídicas y en la autoridad, por tácticas de mercado basadas en el racionalismo económico, conforme a éste, las medidas para mejorar el desempeño económico se han traducido en medidas similares para mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público (Carrillo y Campero, 2005: 132).

Las organizaciones gubernamentales han incorporado elementos del sector privado y modelado sus procesos conforme a las “mejores prácticas”, estas transformaciones junto con la gobernanza se han convertido en los ejes de una nueva visión en la forma en que se gestiona.

Durante gran parte del siglo XX, la percepción que se tenía de Estado-Nación era aquella en la cual una Nación se construía en torno al Estado, y al ser identificada con el pueblo, era el principal motor en los procesos de progreso. Más allá de los rasgos de cada región, la atención se concentraba en un parámetro que orientaba los distintos proyectos de progreso y la soberanía del Estado nacional. Es en la década de los ochenta y noventa que se dan procesos de reestructuración y cambio, y donde en algunos países el Estado tuvo una especie de distanciamiento pues algunas de las alianzas sociales se rompieron lo que provocó un hendimiento en la cohesión social y la legitimidad del Estado-nación y se da una reconfiguración de su papel.

Ante esta realidad las sociedades y gobiernos comenzaron a trabajar en cómo resolver con efectividad dichos problemas, surgió así un movimiento global de reforma el cual exigió un cambio de valores en el sector público que se centraría en la obtención de resultados en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio y en donde los ciudadanos y otros grupos interesados pudieran dar a conocer sus opiniones lo que brindaría la posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios para conducir a resultados más eficaces. De igual forma se iniciaría una búsqueda de eficiencia en

los servicios prestados por el sector público mediante la fijación de objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público, y entre las organizaciones que lo integran, se daría prioridad a la descentralización y se buscaría reforzar las capacidades estratégicas de los órganos del gobierno pues se creía que de esa manera se conduciría a la evolución del Estado, para adaptarse de manera flexible y automática a los cambios externos, y responder a intereses diversos.

Sobre este fundamento ideológico se formuló todo un conjunto de técnicas, procesos y comportamientos que constituyen el contenido de la NGP, cuyo objeto ha sido “reducir el tamaño del gobierno”, imponerle “una disciplina e incentivos tipo mercado”, “aminorar los costos” y “mejorar su desempeño.” Este tipo de reformas administrativas eventualmente tendrían éxito, aunque muchas veces “la retórica tendió a rebasar la práctica y los resultados” (Carrillo y Campero, Gildardo 2005: 134).

El nuevo modelo en la administración hasta cierto punto pudo extenderse rápidamente gracias a ciertos medios que la globalización había y sigue generando, algunos autores los distinguen como “promotores” (Herrera, 2005: 4) que desde una perspectiva internacional fomentaron la incorporación de este tipo de estudios y reformas como pueden ser las iniciativas de ciertos gobiernos como el de Estados Unidos y Gran Bretaña y la influencia de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros, los cuales implementaron una serie de reformas a la AP dirigidas a controlar el gasto público (reducción del tamaño del sector público, privatización, restricciones fiscales), y con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos (calidad, responsabilidad, acceso a la información, transparencia).

De igual forma el concepto de la gobernanza surgió y se utilizó para dar respuesta a un conjunto de preocupaciones que viven las sociedades contemporáneas, en donde se le concede una especial importancia a las capacidades de los gobiernos para dirigirlas y se encuentran dentro de contextos

en los que los gobiernos son menos burocráticos y jerárquicos y en donde dependen menos de una autoridad central que autorice las actividades.

De cierta forma el término gobernanza amplía e ilustra mejor lo que los gobiernos deben hacer mediante un proceso en el que los individuos, las organizaciones, instituciones y las sociedades desarrollan capacidades para cumplir funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos conjuntamente, en tres niveles relacionados e interdependientes entre sí: individual, institucional y de la sociedad<sup>1</sup>. “El aumento de la capacidad abarca el potencial humano, científico, tecnológico, organizativo, institucional y de recursos del país. Uno de los objetivos fundamentales del aumento de la capacidad es fortalecer la capacidad de evaluar y abordar cuestiones de capital importancia relacionados con las opciones de política y las modalidades de ejecución de las opciones de desarrollo, lo que entraña comprender las posibilidades y limitaciones del medio ambiente y las necesidades que la población del país de que se trate considere como propias” (ONU, 2006: 8)

## **Justificación**

Este trabajo de tesis pretende responder a un planteamiento principal, cuál ha sido el camino que han seguido muchos países para el mejoramiento, reforma, modernización e innovación en la AP. Para dar una respuesta posible, en este trabajo se realizará una exposición básica de los temas y contenidos que se consideran necesarios para responder a dichos planteamientos.

Si bien la AP no ha sido del todo “espejo fiel de las circunstancias” es cierto también que no ha estado exenta de modificaciones y ha tomado parte en los procesos de cambio en la problemática gubernamental. Es precisamente el

---

<sup>1</sup> A nivel individual, el fomento de capacidades comprende el establecer condiciones para que se pueda iniciar el proceso de aprendizaje continuo y adaptación a los cambios, basándose en conocimientos y técnicas innovadoras, lo que implica un nuevo enfoque que destaca la importancia de contar con instrumentos para incrementar el aprendizaje. A nivel institucional el apoyo debe dirigirse a la modernización de los mecanismos que ya existen, dando prioridad a los sistemas, procesos y resultados. Lo más importante en este contexto es el desarrollo de la capacidad para apoyar las políticas públicas, la efectividad organizacional y de gestión. Y la capacidad a nivel de la sociedad se orienta a apoyar el objetivo de una Administración Pública más interactiva que no sólo aprenda de sus propias acciones, sino también de la información que recibe de la población en general.

propósito de la AP “utilizar técnicas y habilidades para lograr los fines del Estado (que se contemplan en la Constitución y que se traducen en planes, programas a través de la obligación y razón de ser del gobierno), sin más conocimiento que su experiencia y el permanente aprendizaje del ensayo y el error. Con el tiempo se logran establecer premisas generales, posteriormente aceptadas y en algún momento se convierte en leyes aplicables de observancia general” (Sánchez, 2001: 30).

Como se observa, la importancia de este tema es que la AP reside en ser la encargada de propiciar el desarrollo eficiente de los fines públicos y satisfacer las necesidades y demandas del ciudadano con base a técnicas que le permitan la optimización de los recursos limitados. A partir de la crisis económica de la década de los setenta, el Estado y el gobierno tuvieron la necesidad de replantear su dimensión y misión, y por consiguiente la AP tuvo que hacer lo propio basándose en ideas originadas en ciertos países y sugerencias de organismos internacionales.

Estas nuevas ideas administrativas fueron consecuencia de la implementación del modelo de corte neoliberal, que manifestó la primacía del mercado en la economía y al individuo lo observó como ente de la sociedad influyente y participativo, de ahí el énfasis en la idea de ciudadano-cliente en donde sus decisiones se transformarían en proyectos y programas para la sociedad (construcción democrática). Con los cambios en la concepción del Estado se tuvo que replantear la visión del brazo ejecutor del gobierno, la AP. Desde ese momento el aparato burocrático sufrió transformaciones dejando atrás los postulados de la administración clásica para dar paso a la llamada AP gerencial expresada en prácticas como las de la NGP y la Reinención del Gobierno, y en donde los estudios derivados de la puesta en marcha de estas aplicaciones hicieron surgir nuevas teorías en la AP como el llamado paradigma posburocrático.

Al reconocer la responsabilidad de la AP en los procesos de cambio y su responsabilidad para materializar concepciones políticas sobre democracia, bienestar social, gobernabilidad, es que adquiere importancia el entender la forma

en qué se han dado dichos cambios, cómo se concibieron y cuáles han sido las consecuencias de dichas transformaciones. La revisión de las capacidades del gobierno y el desarrollo de las administraciones públicas es una tarea constante puesto que influyen en el progreso de la sociedad.

La necesidad de cambio e innovación toma importancia pues aunque una innovación en sí es un pequeño proceso, puede desencadenar otros mucho más amplios, dicho de otro modo, la innovación no es considerada como un fin en sí mismo, sino un medio para lograr que la AP sea más eficaz y de ese modo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, al mismo tiempo que puede ser el desarrollo de nuevas concepciones de políticas y procedimientos por parte de las organizaciones públicas con objeto de resolver problemas de política pública y de igual forma puede ser una respuesta eficaz, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a problemas viejos.

Llevar a cabo cambios no es tarea fácil pues se necesita tiempo, esfuerzo, compromiso, voluntad y energía, y es probable que los funcionarios y servidores públicos ya tengan suficientes responsabilidades para comprometerse a nuevas tareas, pero por otro lado también es cierto que una vez que se ha demostrado que dichos cambios dan buenos resultados y que ha disminuido el riesgo que acarrear, pueden extenderse con notable rapidez y a menudo se perfeccionan o amplían.

Además de los beneficios que aporta innovar y cambiar, es también cierto que "el emprender este tipo de reformas 'viste' a cualquier gobierno nacional o subnacional que se considere impulsor del cambio y en sintonía con los nuevos derroteros del acontecer gubernamental. Si no se tienen los resultados prometidos, al menos se tiene el prestigio de intentar el cambio con las herramientas y técnicas internacionalmente aceptadas" (Cabrerero, 2005: 3). Dicho panorama ha provocado que los gobiernos busquen mejorar sus capacidades administrativas para poder responder así a las nuevas demandas.

Las orientaciones de la AP o áreas donde se requiere imprimir el sello innovador son en el fortalecimiento de las funciones estratégicas de los gobiernos como son la coordinación, control y evaluación de resultados, además en las

tareas de descentralización y orientación a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos en agencias independientes, los sistemas presupuestarios, la gestión del rendimiento, la provisión de servicios de calidad, la accesibilidad y participación, estándares de servicio e indicadores de desempeño, en la mejora de la gestión de los recursos humanos, creación de competencia y capacidad de elección en la contratación y externalización de servicios y por último y no menos importante en la optimización del uso de tecnologías de la información y comunicación, gestión de procedimientos y automatización de oficinas y mejora en la información de gestión.

## **Hipótesis**

La NGP coadyuva a la reconstrucción y transformación de la AP, lo que puede significar un puente para el incremento de las capacidades político-administrativas de los gobiernos a que hace referencia a la llamada gobernanza. Estas dos tendencias son condición indispensable para lograr un buen gobierno con una AP responsable y eficiente, y una vía poderosa para reconstruir una relación de confianza, corresponsabilidad y participación entre la ciudadanía y el gobierno.

## **Consideraciones sobre la metodología y estrategia de investigación**

Este trabajo está basado en referencias bibliográficas tanto nacionales como internacionales y su enfoque es básicamente teórico. Tiene como objetivo identificar una serie de aspectos clave que han contribuido y continúan contribuyendo para la reconstrucción de la AP del siglo XXI, se considera el papel que cumple la AP haciendo énfasis en la NGP y la gobernanza que se han desarrollado con una finalidad específica: responder a las demandas administrativas y ciudadanas.

El contenido de este trabajo pretende mostrar la marcha de la AP en los últimos años, sin restar importancia a las medidas de reforma anteriores a los años ochenta, que se caracterizaron por estar dirigidas primordialmente al desarrollo aunque no exclusivamente a mejorar la eficiencia operativa de las estructuras del aparato público.

Asimismo, se intentará explicar las fuerzas que han estimulado la transformación de la AP contemporánea desde el modelo weberiano de la burocracia, las tesis de menos Estado ( o menos gobierno, según la terminología anglosajona), mejor Estado y un mercado de competencia y globalización como criterio rector de las acciones públicas, en donde aparecen las doctrinas de la reinención del gobierno y la NGP, respecto a esta última se analiza su vigencia conceptual, sus elementos distintivos, su surgimiento y evolución frecuente a nivel internacional, factores que demuestran la dificultad de poseer una definición unívoca, como ocurre en la mayoría de los conceptos en las ciencias sociales.

De igual forma se estudiarán los factores de impulso y las tensiones que explican ese incesante devenir en las administraciones desde la década de los ochenta a la modernización de fin de siglo y a la presente búsqueda de la gobernanza, el cual se presenta como un nuevo estilo de gobierno distinto del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y la interrelación entre el Estado y los actores no gubernamentales al interior de redes decisionales “mixtas” entre público y privado (Mayntz, 2000: 1), que busca que la política y la administración materialicen las demandas de la sociedad para hacer efectiva la razón de ser del Estado, por medio de las herramientas con las que cuenta el gobierno.

Este tema tiene la oportunidad de abordarse de diversas formas como pueden ser a partir del reconocimiento de la AP y sus nuevos retos, cómo se reacomoda y organiza para hacerles frente; desde una visión económica como respuesta a la internacionalización de la economía y la reestructuración de los Estados; desde un análisis organizacional, explicando las formas de gestión pública existentes, es decir, identificando los instrumentos y mecanismos de gobierno; a partir de la identificación de los requisitos mínimos para generar un cambio y hablar de un buen gobierno; desde la búsqueda de conceptualización necesaria de NGP y gobernanza como medio para alcanzar el desarrollo organizacional de la AP.

## **Descripción de los apartados**

Con el fin de dar cumplimiento al objetivo general de la investigación y avanzar en la descripción de la parte metodológica de la misma, ésta se compone de los siguientes apartados a saber:

En primera instancia se describirán los factores estructurales y procesos de cambio que permitieron el advenimiento de la NGP y la gobernanza como movimiento global durante el siglo XX. Se hace un breve diagnóstico de los cambios, naturaleza y características. Finalmente se hará la vinculación con un paradigma que resulto ser consecuencia de esta necesidad de evolución y se intenta señalar una nueva tendencia relacionada con el desempeño de las instituciones que se encargan de la gobernación y administración de la sociedad a partir del fortalecimiento de las capacidades del Estado y la preocupación por eficacia, eficiencia, legalidad y legitimidad, y de la nueva visión de gobierno como un ente red, llamada gobernanza.

Para continuar con el análisis de la NGP desde enfoques distintos a saber como tendencia global, como objeto de estudio y como actividad instrumental, sus antecedentes, la reinención del gobierno, sus enseñanzas, el tema de las mejores prácticas así como sus técnicas y herramientas y la conveniencia de su aplicación con la finalidad de reconocer los impactos que ha tenido en el ámbito de las instituciones administrativas y gubernamentales.

En la sección de Anexos se hace un acercamiento a las definiciones que evocan las ideas de cambios, transformaciones y modificaciones en el aparato gubernamental como son la reforma, modernización e innovación para identificar sus elementos característicos, sus ventajas y repercusiones de su puesta en marcha por los gobiernos.



## **CAPITULO I. ADVENIMIENTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GOBERNANZA COMO MOVIMIENTO GLOBAL**

En las últimas décadas, en la mayoría de los países desarrollados, el tema de la gestión pública y la gobernanza ha tomado gran importancia en la teoría y la práctica de la AP. Este interés involucra un mayor énfasis en ciertos patrones y reformas en el manejo de las agencias y programas gubernamentales. Una de las razones principales es la necesidad constante que tiene el gobierno de lograr ser eficiente y eficaz entre las demandas y necesidades de la sociedad y para lograrlo muchos países adoptaron medidas y procedimientos obtenidos del sector privado. En este movimiento de interés sobre la gestión pública se ve inmersa la llamada NGP que se inició en los años ochenta en Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Australia y Nueva Zelanda y que se extendió a otros países incluido Estados Unidos. En todos ellos la insatisfacción de los ciudadanos con el desempeño del gobierno, los problemas fiscales, la corrupción y demandas de cambio se apuntalaron en pro de la reforma del sector público.

En 1971 George Frederickson señalaba los riesgos de dar el calificativo de “nuevo” a cualquier cosa pues creía que el hacerlo era un asunto delicado, el riesgo se duplicaba cuando se atribuía novedad a ideas, pensamientos, conceptos, paradigmas o teorías, “quienes hablan de un pensamiento nuevo, suelen considerar el pensamiento anterior como viejo o caduco, o ambas cosas. Como respuesta, los autores del pensamiento anterior se ponen a la defensiva y se inclinan a sugerir que aparte de haber envuelto el pensamiento anterior en un vocabulario nuevo, hay pocas cosas realmente nuevas en el llamado pensamiento nuevo” (Frederickson, 1999: 645). Estos riesgos a los que Frederickson hacía referencia han estado presentes en la NGP desde su surgimiento, todo su conjunto de ideas y técnicas han sido objeto de muchas críticas tanto de orden académico como práctico, sin embargo, no se puede omitir del todo la utilidad y la pertinencia de esta construcción en un mundo cada vez más interdependiente en términos políticos y económicos, pues “pone de manifiesto una nueva visión y

perspectiva en la forma de observar y entender las relaciones entre la sociedad y gobierno” (Pichardo, 2004: 170).

A la NGP se le ha llamado de diferentes formas, algunos la conocen como nuevo gerenciamiento público o nueva gerencia pública, en muchos otros países por su nombre en inglés, New Public Management (NPM), y otros como reinención del gobierno, aunque estos dos últimos conjuntos de ideas no son exactamente equivalentes, diversos autores los subsumen en uno sólo para propósitos de claridad. Estos términos han sido usados comúnmente en ámbitos gubernamentales y académicos pero existe gran dificultad en encontrar un acuerdo entre las diversas definiciones que se le han dado. Con independencia del término usado en los diferentes países, lo cierto es que todos ellos reflejan, a partir de la década de los ochenta, más que una teoría definida, un conjunto de reflexiones y sobre todo un conjunto de tendencias y cambios en la gestión para dar respuesta a la crisis fiscal del Estado, y al desarrollo del mismo.

Estas tendencias han tenido diferentes significados dependiendo del país y el contexto del que se trate, para algunos ha significado reformar una vieja burocracia y combatir la corrupción, en otros casos significó modernizar a las burocracias grandes y llevarlas a la era de la información. David Osborne y Ted Gaebler en su libro *La Reinención del Gobierno* señalaban que el cambio siempre nos rodeaba y que la idea misma de rehacer el gobierno podría parecer denodada y hasta osada para aquellos que lo consideran como algo inalterable e invariable, pero que en la realidad los gobiernos se transformaban continua y constantemente. Lo anterior es claro si se observa que hoy se vive en un mundo en gran movimiento, con mercados mundiales, con una economía global basada en la ciencia y en los adelantos tecnológicos, con sociedades complejas, con crisis políticas o financieras<sup>2</sup>, pero también con relaciones sociales más amplias. Lo que es de llamar la atención es que en muchos casos los países que llevaron y están

---

<sup>2</sup> Prácticamente todos los países en la zona de Latinoamérica y México han padecido en años recientes de severas crisis fiscales, pues sus recaudaciones han sido inferiores a sus niveles de gasto corriente, situación que indudablemente les ha obligado a endeudarse y que ha presionado a los gobernantes a lograr mejoras productivas, a “hacer más con menos”, introduciendo presiones de cambio al aparato público. (Pérez, 2003: 4)

llevando procesos de reforma tienen contextos totalmente diferentes, sin embargo, se aplican un conjunto de conceptos y estrategias muy similares.

A continuación se describirá de forma general el panorama que permitió y propició que los gobiernos buscaran mejorar sus capacidades administrativas y políticas para poder responder a las nuevas demandas de las sociedades contemporáneas.

### **Crisis de gestión en el Estado de Bienestar**

El Estado de Bienestar o benefactor fue implementado aproximadamente de 1930 a 1970 y consistió en ser una solución viable ante la gran depresión de 1929, su advenimiento fue importante porque centró una búsqueda de mecanismos que permitieron actuar de forma enérgica sobre lo que se consideraban las causas de la grave crisis económica y más importante que legitimaran a la economía capitalista a través de una "lealtad de masas" por medio de una serie de programas de asistencia social.

La intervención del Estado es explicada generalmente a partir de la teoría keynesiana en su máxima que dice que "sólo el Estado puede restaurar los equilibrios fundamentales" pues su autor John M. Keynes sostenía que la clave para incrementar el capital era el crecimiento de la demanda, que dependía del índice de empleo permanente y alto, y para ello las inversiones privadas no eran suficientes, de modo que el gobierno debía intervenir para asegurar el equilibrio económico, estos argumentos influyeron en el diseño de una política económica de pleno empleo y fundamentada en el intervencionismo estatal (New Deal) en procesos económicos, mercado, finanzas, empleo, inflación, etc.

De igual forma la Segunda Guerra Mundial también trajo como consecuencia la constitución de un nuevo orden político, económico y geográfico del mundo, toda vez que nació un sistema que permitió expandir la economía y que impulsaba una fuerza política legitimadora, además de crear nuevas necesidades para los países. En todos los casos, la urgencia de restablecimiento, de reforma, reconstrucción y salvaguarda de la paz exigieron una enérgica acción gubernamental y ningún país podía evitar el ejercicio de un amplio control en la

vida social y económica por parte del Estado. El Estado de Bienestar adquirió legitimidad como un método pacificador en el periodo subsecuente a la Segunda Guerra Mundial, cuya clave consistió en fomentar una reproducción capitalista del conjunto de la sociedad al mismo tiempo que reconocía las necesidades de asistencia de los desposeídos.

Así el problema de la guerra y la reconstrucción vino a sustituirse por programas para la industrialización de los Estados como indicador de desarrollo. Sin embargo, esta relación crecimiento-desarrollo se cimbraría cuando al finalizar la década de los años setenta y principios de los ochentas, varios países experimentaron crecimiento económico en términos del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>, pero vieron disminuido el nivel de calidad de vida de sus habitantes.

En los años siguientes a la terminación de la guerra, se impuso la realidad de una división mundial, el conflicto entre Oriente y Occidente se hizo latente con el inicio de la Guerra Fría. Al mismo tiempo sobrevivía en un vago esbozo el proyecto de una cooperación global por parte de las organizaciones internacionales que se iniciaron en esos primeros años como la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La combinación de estos dos conceptos discordantes fijó la pauta básica de la política del mundo para los siguientes años, en vez de un mundo había dos, mutuamente antagónicos y tratando de obtener ventaja de cualquier conflicto que surgiera, se da así, un desplazamiento de poder en el mundo. El país representativo de esta realidad fue Alemania que quedó dividida en dos partes en 1949 mediante la creación de la República Federal Alemana, en la parte Oeste, y la República Democrática Alemana en el Este.

En ese mismo año se da el inicio de la llamada era del desarrollo con el pronunciamiento del discurso del presidente estadounidense H. Truman, en el que se detallaba la atención que se daría a la reconstrucción europea a través del Plan Marshall (European Recovery Program o ERP) y la creación de una organización de seguridad. Además de la creación de un programa que permitiera beneficiar

---

<sup>3</sup> El Producto Interno Bruto es el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en una economía en el periodo de un año, en el que no se incluyen las transacciones de bienes intermedios, que son aquellos bienes o servicios usados como insumos en el proceso de producción de otros bienes y servicios que están destinados al consumo final. (Vargas Sánchez 2002, 297)

con el avance científico y el progreso industrial existente al crecimiento de las áreas subdesarrolladas. El uso del adjetivo subdesarrollo se identificó con los países cuyas economías se encontraban retrasadas o por debajo de los estándares establecidos por las grandes potencias. (Valverde y Salas, 2005: 105).

Otra consecuencia de la llamada Guerra Fría fue la configuración ideológica del llamado “Tercer Mundo” bajo el cual los Estados emergentes podían hacerse de beneficios bajo la influencia y apoyo de sus protectores y la orientación de las funciones de la Organización de las Naciones Unidas hacia el tema del desarrollo, a través de la asistencia técnica por parte de una serie de agencias, organismos y programas multilaterales encargados de impulsar el desarrollo como la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial (BM), principalmente<sup>4</sup>.

Se puede mencionar que los tres problemas cruciales de la segunda mitad del siglo XX fueron: (i) la estabilidad y la reestructuración de la economía mundial; (ii) las tensiones Este-Oeste y la Guerra Fría con su amenaza de una guerra nuclear; y (iii) los problemas de las naciones subdesarrolladas y el eventual peligro del hambre por la explosión demográfica. Una de las soluciones fue la consideración de que los gobiernos podían corregir la desigual distribución de los satisfactores básicos por medio de todos los recursos del Estado de Bienestar.

Todos los países por igual trataron de alcanzar la autodeterminación y el crecimiento económico a través de la industrialización que permitiera acelerar sus márgenes de expansión junto a una combinación de seguridad social y nacional mediante subsidios alimenticios como sucedió en Gran Bretaña, o mediante un

---

<sup>4</sup> Es el periodo comprendido entre la Segunda Guerra Mundial y la década de los años setenta en que se tiende a entender al desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, esto es, en razón de agregados económicos e indicadores macroeconómicos pues el Producto Interno Bruto se asociaba con el elemento de industrialización. Esto se creía porque se suponía que el crecimiento estimularía, de manera automática el progreso de las naciones al brindar condiciones que propiciarán el bienestar general de la población. Y en este sentido la asistencia técnica jugó un papel relevante en la fundación de una serie de agencias, organismos y programas multilaterales encargados de impulsar el desarrollo, principalmente a través del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas. Sobresalen entre ellas: el Banco Interamericano de Desarrollo, 1954; la Agencia Financiera de Cooperación Internacional, 1956; la Asociación Internacional de Desarrollo, 1960; y la creación de un Fondo Especial para el Desarrollo Económico en 1958, que junto con el Programa de Asistencia Técnica creado en 1949, daría origen al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1965.

sistema de generosas prestaciones familiares en el caso de Francia y mediante la imposición graduada y prestaciones de servicios sociales “según las necesidades” como en la mayor parte de los países en la segunda mitad del siglo XX (Thomson, 1981: 222). El Estado de Bienestar fue percibido como una parte intrínseca de la llamada Edad de Oro del capitalismo de postguerra, en la cual la prosperidad, la equidad y el pleno empleo parecían perfectamente compatibles.

Por otra parte la extensión del sufragio en Europa se dio paso a paso con el desarrollo de la Segunda Revolución Industrial. La afirmación del Estado de Bienestar coincidió con el importante crecimiento de las economías industriales en los años cincuenta y sesenta. Ya en la década de los años sesenta el mundo sufría otros problemas como las tendencias inflacionarias y las dificultades que éstas ocasionaban, las cuales se vieron aumentadas por malas cosechas y la escasez de capital de trabajo. Sin embargo, el concepto de un rápido crecimiento económico para crear “una sociedad más rica” era un objetivo generalmente aceptado, a pesar de que el ritmo real de crecimiento económico era desigual, tanto en lo que se refiere al tiempo como al lugar.

La llamada “verdadera revolución industrial” en los años sesenta da cuenta de lo anterior con la creciente aplicación de computadoras a la producción, una revolución, que como mencionó David Thompson, “diferenció rápidamente a los relativamente pocos países adelantados de los demás.” Mientras tanto, el mecanismo del Estado de Bienestar seguía distribuyendo extensamente, dentro de cada país, tanto riqueza como beneficios, de la misma manera que la ayuda a naciones subdesarrolladas y los organismos funcionales de las Naciones Unidas seguían promoviendo la salud, normas de trabajo, educación y otros fines similares, para llevar la idea y los logros de un Estado de Bienestar o benefactor a un mundo más extenso.

La idea de usar todos los recursos y la habilidad organizadora para lograr una amplia difusión de la beneficencia fue un concepto que se originó en Europa Occidental, el cual se extendió junto con los ideales de la democracia e influyó en casi todos los asuntos mundiales. Y es a través de la aplicación de la ciencia occidental, su tecnología y su habilidad organizadora, que muchos viejos

problemas se convirtieron en males remediables, aflicciones tales como las plagas, hambres, pobreza, ignorancia y muerte prematura disminuyeron, de esta forma los logros de la civilización occidental trajeron reconocimiento de carácter universal.

Es en dichas naciones occidentales donde las actividades del Estado de Bienestar estaban logrando una distribución más justa de los satisfactores básicos para la vida. A pesar de que quedaba mucho por hacer, era indudable que los servicios públicos como la salud, la educación, las pensiones para la vejez y los planes para evitar el desempleo hacían una vida más larga y más conveniente. A partir de esto se entiende que la demanda popular por una distribución más amplia de la riqueza y los beneficios sociales fueron tan fuertes, que cualquier tipo de Estado, ya sea democrático, dictatorial, socialista, comunista o militarista, tuvo que satisfacerlos para poder sobrevivir pues se creía que el Estado de la segunda mitad del siglo XX debía ser un Estado benefactor o morir. (Thomson, 1981: 228)

A los valores democráticos se les dio rara vez más prioridad que el progreso económico o la seguridad social, la independencia nacional o el prestigio internacional, pues estos últimos eran más altamente valorados por la mayoría de la población que prevenir el poder autoritario o arbitrario. Algunos países les dieron importancia a los ideales democráticos como la tolerancia política y libertad sólo mientras no se opusieran a las metas de prosperidad, seguridad y nacionalismo. Una postura que se puede comprender, pues durante muchos años el Estado jugó un papel primordial en la construcción de infraestructura, formación de capital, en la producción de bienes, servicios y seguridad social para la población, “eran tiempos y exigencias que obligaban a que el Estado interviniera crecientemente en la vida económica y social para conseguir mejores niveles de producción y bienestar compartido”, así “se conseguía la extensión del propio bienestar acelerando la actividad estatal en la economía y propiciando la redistribución de la riqueza material.” (Uvalle, 1998: 15)

De igual forma la participación directa del Estado en la producción, la inversión y el empleo a través de las empresas públicas también fueron muy significativos pues permitían el desarrollo de condiciones, procesos y relaciones

necesarias para la vida económica. La intervención gubernamental creciente suponía permitir una eficiente asignación de recursos y mejorar la distribución del ingreso, sin reparar que la excesiva intervención también podría acarrear problemas. Así el gobierno creció más allá de lo “socialmente necesario y de lo económicamente eficiente”, porque había irremediablemente una fuerte solidaridad entre electores, políticos y burócratas para que el gasto público creciera año tras año, de modo que la intervención de un poderoso Estado terminaría por impedir que los mercados funcionaran adecuadamente.

Lamentablemente al Estado se le atribuyó una excesiva capacidad para la asignación de recursos y el bienestar social sin prever las posibles distorsiones que introduce una excesiva intervención gubernamental y las dificultades que produce construir funciones sociales de bienestar, sin embargo, no había en el contexto referido otra opción más que la intervención: “la esfera de lo político cumplía con su misión de mostrar el camino, de preparar la escena para el futuro” (Fitoussi, 2004: 347). Como resultado de la realidad cambiante, en las últimas décadas del siglo XX se da el fin de uno de los ciclos históricos del Estado contemporáneo, el del influyente Estado intervencionista al mismo tiempo que surgió una profunda reforma del Estado en casi todo el mundo. Simplemente las nuevas condiciones estructurales no eran propicias para alentar al mismo Estado a intervenir en los procesos económicos de forma tan definitiva, el papel del Estado cambiaría drásticamente cuantitativa y cualitativamente a finales de la década de los setenta pero preservando una influencia significativa en la economía.

La llamada crisis del Estado de Bienestar tuvo varias causas, una de ellas es que la institucionalización de intereses irreconciliables en el seno de este tipo de estado terminaría por agotarlo como fórmula pacificadora y por convertirlo en el objeto mismo del problema "la propia diversidad de las fuerzas que inauguraron y apoyaron el Estado de Bienestar no podría mantenerse para siempre dentro del marco institucional que hoy parece progresivamente objeto de ataque. La propia maquinaria del compromiso de clase se ha convertido en el objeto del conflicto de clase" (Offe, 1990: 137). El problema yace en lo que se consideran los



“imperativos autocontradictorios de la política estatal”, pues la política estatal tenía como tarea organizar las consecuencias disfuncionales de la producción privada, pero al mismo tiempo se veía forzado a apoyarse sobre medios que violan la relación capitalista dominante o minar las exigencias funcionales como la legitimidad y la competencia administrativa, de la propia regulación estatal. John Keane en la introducción de la obra de Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, resume con gran claridad el dilema postulado "las políticas de intervención estatal, cuyas metas son asegurar y potenciar procesos de mercantilización orientados capitalistamente, de hecho amenazan directa o indirectamente el poder colectivo del capital. Las políticas estatales desmercantilizan considerablemente la vida cotidiana de la población al sustituir el 'contrato' por el estatus político y los 'derechos de propiedad' por los 'derechos de ciudadanía'" (Offe, 1990: 24), las otras dos contradicciones a las que se hace referencia son los problemas fiscales y las limitaciones de planificación en las acciones gubernamentales.

De igual forma los cambios económicos a nivel mundial plantearon severos desafíos al Estado de Bienestar y obligaron a tomar medidas de distinto orden para superarlo. Como resultado de los cambios operados en el sentido de la globalización económica y de la competencia, se planteó una contradicción entre equidad y empleo, de modo que las condiciones que hicieron de este estado un componente esencial del desarrollo económico en Occidente dejaron de ser vigentes. Desde comienzos de los años ochenta es posible identificar la respuesta al Estado de Bienestar mediante el modelo neoliberal, postulándose como el único modelo viable para revertir el déficit gubernamental producto de las contradicciones de este tipo de estado. Este modelo neoliberal se presentó como muestra de que el mercado y las relaciones económicas dominaban el espacio internacional (economía clásica David Ricardo y Adam Smith), sus tres ejes a saber son la exportación como fundamento del crecimiento económico, la reducción de la acción estatal a través de la privatización y por último la reducción de la burocracia y las cuentas fiscales.

Consecuentemente, se da una revisión a fondo de las atribuciones del Estado en la economía, pues la noción del Estado como proveedor de bienestar fue superada por la de fomentar la adquisición de capacidades, a través de una premisa esencial, la libertad en razón del desarrollo como la idea de promover la adquisición de capacidades básicas en el ser humano con el propósito de incrementar sus posibilidades de desarrollo, además de lograr insertarse en la dinámica mundial. Y se opta por cambiar de una economía cerrada y no habituada a la competencia a una abierta y apta para competir en gran escala con el mundo. Al mismo tiempo que organismos internacionales comenzaron a sugerir una serie de estrategias para mantener estables las variables macroeconómicas, reducir el déficit y reducir el aparato gubernamental.

La aparición de la nueva economía centrada en la primacía del mercado tendría una repercusión inmediata en las administraciones públicas. La nueva dinámica económica planteaba una drástica reducción en el tamaño y las funciones del Estado, como medio para recuperar el crecimiento y estabilidad financiera. Se hablaba de la necesidad de “adelgazar” al Estado (Pichardo, 2004: 97) desburocratizar al gobierno, disminuir de forma drástica el sector paraestatal mediante la privatización para así disminuir la participación del sector público en el PIB y eliminar muchas actividades de las que anteriormente el Estado se ocupaba. Al mismo tiempo que se ponían en marcha reformas presupuestales destinadas a eliminar el déficit en las finanzas públicas. Por otra parte existía un prolongado estancamiento en las economías atribuido tanto a la llamada crisis de los precios del petróleo como al pesado déficit acumulado por sus finanzas, cuyo origen como ya se ha mencionado se ubicó en el tamaño del sector público respecto de la economía. Aunado al fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por las crisis y la necesidad de una mejor asignación y gestión de los recursos públicos.

Se trata de un escenario en el que se muestra una nueva estructura estatal por un lado complementaria a problemas administrativos, económicos, sociales, los cuales se debían resolver pero por otro lado entraban en tensión y competencia con normas y atribuciones de los organismos internacionales como el

Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros. Ante tal escenario la desconfianza de la sociedad y el desprestigio de la actividad estatal se expandieron hasta la AP, la idea de un Estado omnipresente, omnipotente y pesado se sustituyó por la de la ineficiencia, la corrupción y el desperdicio. Al mismo tiempo que se generaban cambios demográficos y por lo tanto un incremento de servicios requeridos por la sociedad.

El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por las crisis y la necesidad de una mejor asignación y gestión de los recursos públicos fueron otro factor para que se diera un cambio del papel del Estado. La búsqueda de una solución al problema de la deuda externa en los años ochenta, hizo que el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) lograran imponer como paradigma una nueva ortodoxia en el manejo de los procesos de reestructuración y apertura de las economías, la idea de un cambio estructural surgió así en la escena internacional dando como consecuencia un conjunto de ajustes económicos, políticos y sociales para tratar de dar equilibrio al sistema global. La austeridad monetaria y la liberalización de mercado promovido por dichos organismos implicaron un recorte inmediato al sector público, un desmantelamiento institucional y el desprendimiento de cargas administrativas consideradas como abrumadoras e innecesarias. Aunque este proceso se inició desde la década de los años setenta con el abandono del patrón oro y la creación de la Comisión Trilateral, es la crisis de la deuda de los ochenta y el uso de las condicionalidades en los paquetes de rescate financiero lo que crea una situación propicia para aplicar a escala global las políticas denominadas de “ajuste estructural.” (Valverde y Salas, 2005: 127)

Tras una década de la aplicación de las “recetas” de estos organismos internacionales, en la década de los noventa, se actualizó la ortodoxia en el Consenso de Washington<sup>5</sup>, el cual se convirtió en el referente obligado de los

---

<sup>5</sup> El Consenso de Washington es un concepto acuñado por John Williamson en 1995 que recuperó las líneas de política económica diseñadas desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a fin de responder la crisis de la deuda de los años ochenta, para restablecer las condiciones para su pago y transformar el paradigma del keynesianismo al neoliberalismo, del modelo de sustitución de importaciones al modelo de promoción de las exportaciones, de las

organismos internacionales y de los gobiernos para reformular los objetivos del desarrollo y sus políticas. Las reestructuraciones socioeconómicas obligaron a adaptarse a una serie de cambios estructurales producidos por el fenómeno de la globalización. Ante este escenario se da la reducción de la función del Estado como agente económico que interviene directamente en el sistema económico, o como sostén de acumulación o como agente que dirige y controla a partir de la política fiscal.

El Consenso de Washington formó parte de un movimiento no sólo económico y político, sino también intelectual en el que se involucraron los organismos internacionales multilaterales y centros e institutos de investigación contratados para resolver problemas complejos (think tanks o think factories) e instituciones públicas y privadas que se oponían al paradigma keynesiano y al Estado de Bienestar porque a su juicio promovía la participación del Estado pero inhibía la iniciativa privada y la libertad<sup>6</sup>, como Friedeich Hayek en *El camino hacia la servidumbre* (The road to Seffdo) sostenía, que los grandes desequilibrios de los años setenta especialmente los crecientes déficits presupuestales, el estancamiento y la inflación, eran el resultado de un modelo estatista que desincentivaba la iniciativa individual tanto en el plano económico como en el político y social y que, por tanto, era preciso colocar una vez más al individuo, al mercado, a la propiedad privada y al ciudadano en el centro del desarrollo (Vargas, 2002: 34).

---

políticas que inciden en la economía por el lado de la oferta a las que actúan del lado de la demanda. Para una revisión más extensa consultar Valverde y Salas, 2005.

<sup>6</sup> John Maynard Keynes, durante la década de los treinta revolucionó el pensamiento económico al incorporar un nuevo enfoque en su libro *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, y estableció el comienzo de lo que hoy se conoce como macroeconomía. Decía que los dos vicios esenciales del mundo económico en que vivimos son que el pleno empleo no está garantizado y que la distribución de la fortuna y de los ingresos es arbitraria y carece de equidad. (Fitoussi, 2004: 312) El objetivo en su obra fue analizar las determinantes del nivel de producción y el empleo y las relaciones con las variables monetarias y, en consecuencia, el papel tanto de la política fiscal, orientada a afectar la demanda agregada, como de la política monetaria que altera la magnitud de las variables monetarias controladas por el sector público. (Vargas, 2002: 274) Por esta razón, en una economía en crisis el gobierno puede jugar un papel fundamental, en el sentido de que al aumentar su gasto público puede reactivar la economía, dado que genera demanda efectiva y expectativas en los inversionistas de que la economía crecerá, lo que estimula un ciclo de crecimiento.

Inspirado en ese diagnóstico, el Consenso de Washington concreto diez ingredientes que consistían en (1) La disciplina fiscal, (2) La reducción del gasto público que debía dar prioridad a los gastos de educación y salud, (3) La Reforma Fiscal, (4) Tasas de Interés positivas pero determinadas por el mercado, (5) Tipos de cambio competitivos, (6) Liberalización comercial, (7) Apertura a las inversiones extranjeras, (8) Privatización de las empresas paraestatales, (9) Desregulación de precios, tasas de interés y crédito en general y (10) Protección de los derechos de propiedad. Estas recomendaciones se aplicaron con mayor o menor intensidad en todos aquellos países emergentes, y particularmente latinoamericanos que buscaron financiar su deuda externa y acceder a los recursos y garantías que brindaban las instituciones financieras como el FMI y BM.

### **La aceleración de la globalización y su influencia en los procesos de reforma mundial.**

En las últimas décadas del siglo XX el mundo se hizo cada vez más complejo y con relaciones internacionales cada vez más intrincadas, en donde cambiaron y aún hoy siguen cambiando las relaciones y los equilibrios internacionales, alterando las condiciones de vida de cada uno de los habitantes, aun de los países más lejanos. Las relaciones económicas y sociales en la actualidad son tan amplias que involucran desde las condiciones de vida de cada uno de los individuos, como familias, empresas, instituciones sociales, Estados, naciones y sobre todo las relaciones internacionales.

En este marco también complejo es indudable el reconocimiento de que los individuos crean relaciones de interdependencia mediante sus actos y que sería difícil subsistir aislados y aún más difícil desarrollar sociedades fuertes. El hombre, como ya afirmaban los filósofos de la antigüedad, por naturaleza es un ser social y político, lo que lo ha llevado a organizarse en diferentes tipos de agrupaciones, como la familia, las organizaciones religiosas, de producción y, en general, de tipo social, cultural y político. Así entre los individuos, empresas, instituciones y el mismo gobierno se crea relaciones de funcionamiento de un sistema nacional, algo semejante ocurre entre las naciones pues el mecanismo económico interno

está cada vez más ligado al desempeño del resto del mundo y en particular con las naciones que son sus socios comerciales.

Sin embargo, esta realidad no partió de cero, sino que fue resultado de un conjunto de relaciones heredadas del pasado y la conjunción de diversos procesos que le dieron forma a la estructura existente, sobre la que hoy los comportamientos y relaciones son mayormente observables. Es cierto también, que los diversos agentes han reproducido y transformado la estructura a lo largo del tiempo, dando lugar a un proceso natural de cambio, o de evolución. El mundo actual es pues, el resultado de procesos sociales y económicos, tecnológicos y sociales que cambian sin detenerse.

Este es el fenómeno al que se enfrentan los científicos sociales y que tratan de explicar por medio de sus investigaciones y análisis; y es comprensible que por su sentido social e histórico, la AP como objeto de estudio, sea también el escenario de fuertes debates y discusiones que buscan explicar desde diferentes visiones como es que ante el cambio global, se requiere cambiar para responder a las nuevas inquietudes y necesidades de este entorno al que Castells describía así: “un nuevo mundo está tomando forma [...] se originó en la coincidencia histórica, hacia finales de los años sesenta y mediados de los setenta, de tres procesos interdependientes: la revolución de la tecnología de la información; la crisis económica tanto del capitalismo como del estatismo y sus reestructuraciones subsiguientes; y el florecimiento de movimientos sociales y culturales, como el antiautoritarismo, la defensa de los derechos humanos, el feminismo y el ecologismo. La interacción de estos procesos y las relaciones que desencadenan crearon una nueva estructura social dominante, la sociedad red, una nueva economía, la economía informacional-global; y una nueva cultura, la cultura de la virtualidad real. La lógica inserta en esta economía, esta sociedad y esta cultura subyace en la acción social y las instituciones de un mundo interdependiente” (Castells, 1998: 369).

El fenómeno de la globalización no es fácil de definir y más si consideramos que para su comprensión al menos teórica resulta importante reconocer otros dos procesos: la globalidad y globalismo.

La globalidad significa la mundialización de la sociedad, en palabras de Ulrich Beck: “la globalidad nos recuerda el hecho de que, a partir de ahora, nada de cuanto ocurra en nuestro planeta podrá ser un suceso localmente delimitado, sino que todos los descubrimientos, victorias y catástrofes afectarán a todo el mundo y que todos debemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a lo largo del eje 'local-global'[...]a partir de este concepto de globalidad, el concepto de globalización se puede describir como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas” (Ramírez, 2002: 65).

La globalización es pluridimensional, abarca varias dimensiones: la económica, la ecológica, la política, la social y la cultural y se define como un proceso que crea vínculos “en virtud de los cuales los Estados nacionales se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios.” Siguiendo a Beck, la globalización no es sólo económica, una concepción así de la globalización él la denomina "globalismo.”

El globalismo es la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político, es decir, la ideología del mercado mundial o la ideología del liberalismo, y actúa de manera monocausal y economicista, y reduce la “pluridimensionalidad” de la globalización a una sola dimensión la económica, siendo su núcleo ideológico el que da al traste con la distinción fundamental de la primera modernidad, entre política y economía. (Canales, 2002: 60)

Con la diferenciación expuesta, la globalización puede entenderse como un proceso complejo de transformaciones económicas, sociales, políticas que prolongan la “gran transformación” de los siglos. Este es el punto de partida para una definición sistematizada por David Held, según esta definición, la globalización es: “un conjunto de procesos que encarna una transformación en la organización espacial de las relaciones y transacciones sociales -evaluadas en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto, generando flujos transcontinentales o interregionales y redes de actividades, interacción y ejercicio de poder.” (Altvater y

Manhkopf, 2002: 4). Siguiendo a este autor la globalización implica “la ampliación e intensificación de relaciones sociales económicas y políticas, a través de regiones y continentes. Es pues, un fenómeno multidimensional, que abarca muchos procesos diferentes, y que opera en múltiples escaños temporales” (Canales, 2002: 60).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1997, caracterizaba el proceso de globalización en términos en los que predominan las dimensiones económicas y sociales tales como: (a) reducción del coste del transporte y de las comunicaciones, que rebaja los obstáculos naturales; (b) eliminación de las barreras comerciales, con espectacular crecimiento del comercio mundial; (c) predominio de las finanzas internacionales; (d) tecnología mundial, que conduce a que, tanto los países como las empresas, deban responder con rapidez a las innovaciones que ofrece el desarrollo acelerado de la ciencia y la tecnología, si no quieren quedar retrasados; (e) difusión internacional de la cultura, con lo que las ideas y los valores internacionales se mezclan con las identidades nacionales y se superponen a ellas, dando lugar al fenómeno de la glocalización<sup>7</sup> (García, 2004: 10).

La globalización como se ha señalado es interpretada como un proceso caracterizado por una creciente interrelación de las economías motivada a su vez por la integración de los distintos mercados de productos y factores -bienes, servicios, trabajo, capital, tecnología y conocimiento- que traspasan las limitaciones geográficas y son sustituidas por un mercado mundial en un contexto de paulatina liberalización, desregulación y procesos de integración regional. Se observa de este modo una mayor competencia en los mercados e intensidad en el proceso de internacionalización de la producción a través del papel desempeñado

---

<sup>7</sup> La glocalización es otra manera de interpretar el proceso de globalización y la creciente influencia mutua de lo global y de lo local. Inspirándose en un término de marketing que utilizan las compañías japonesas cuando modifican sus productos globales para que se adapten a las exigencias y gustos culturales de los mercados locales. Se ha propuesto interpretar a la globalización como si se tratara de un proceso de glocalización: lo global se modifica en contacto con lo local y, en consecuencia, no se puede hablar de la acción de una fuerza homogeneizadora, sino más bien de la existencia de variadas posibilidades de fusión y creatividad de las fuerzas globalizadoras y de las raíces y tradiciones locales. (García, 2004)



por las multinacionales debido a la enorme importancia adquirida por los movimientos de capital y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). De lo que se desprende una de las características específicas del momento actual: la creciente interdependencia de cada una de las citadas manifestaciones del proceso globalizador como son el comercio, las inversiones, los movimientos de capital y el desarrollo tecnológico.

El debate y la preocupación que despierta la globalización y la AP se enmarca dentro de un conflicto permanente en economía: la necesidad de buscar equilibrio entre eficiencia y equidad, entre mercado y Estado. En cuanto a las consecuencias y características de la globalización algunos autores tienden a ser críticos y, con frecuencia, pesimistas sobre los escenarios del futuro a los que conducen el proceso de internacionalización y la consiguiente emergencia de un “nuevo imperialismo”, uno de ellos es Ulrich Beck quién señala que algunas de las derivaciones (Canales, 2002: 60) son: 1) El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros; 2) La revolución permanente en el terreno de la información y de las tecnologías de la información y de la comunicación; 3) La exigencia de respetar los derechos humanos como el principio de la democracia; 4) Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura; 5) La política mundial “posinternacional y policéntrica”: junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales con cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales); 6) El problema de la pobreza global; 7) El problema de los daños y atentados ecológicos globales; y 8) El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.

Una de las consecuencias relevantes de la globalidad ha sido la transformación del poder del Estado y las nuevas formas de interconexión global, el Estado tal como se había conocido pareciera haber perdido protagonismo en un paso liderado por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), sin embargo, su modificación no implica que deje de ser un agente central, tan sólo lo supone como un proceso de transformación y adaptación a la nueva realidad y a las expectativas esperadas de él. Como comenta Held “la globalización de

ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del Estado; en realidad, está transformando las condiciones en las que se ejerce el poder del Estado [...]. Hay muchas buenas razones para dudar acerca de las bases teóricas y empíricas de los argumentos que los estados-nación están siendo eclipsados por los patrones contemporáneos de globalización.”

El nuevo e incierto entorno, resultado de la globalización en particular, también ha producido un cuestionamiento sobre el papel del Estado pues tiene frente a sí a actores más numerosos, más heterogéneos, más diversos y más independientes, que pueden unirse entre ellos y funcionar más allá de las fronteras. Una vez más el Estado se encuentra en una situación de redefinición de sus competencias y justificación en razón de la utilidad que presta o de los servicios que proporciona.

Se puede establecer que la globalización junto con una serie de factores aceleraron los procesos de reforma en el mundo, uno de ellos sucedió en la década de los años ochenta cuando se colapsó la antigua Unión Soviética y cayeron los sistemas comunistas socialistas en las antiguas repúblicas que integraban la Unión y en los países de Europa del Este y del Centro luego de la Perestroika y el Glasnost creados por el entonces presidente de la URSS, Mikhail Gorbachov, lo que significó el final de una corriente de pensamiento y de un sistema que consideraba la acción del Estado como medio ideal y casi único para la solución del desarrollo, crecimiento y del bienestar de las sociedad, “con la caída del comunismo se derrumbó el principal paradigma alternativo de libre mercado y el resultado fue una celebración global de las virtudes de éste último” (Kamarck, 2004: 12).

Por otra parte la aparición de una nueva economía o economía global a mitad de los años noventa, término que aparece en la prensa norteamericana haciendo referencia al crecimiento no inflacionario y sin problemas de desempleo experimentado por Estados Unidos gracias a la globalización y el desarrollo de cambios y adelantos tecnológicos en especial en el rubro de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) las cuales cambiaba tan rápido al sector privado, aumentó las expectativas de los clientes acerca de la calidad con la que

podían prestarse los servicios, además de que mostró que había mejores maneras de prestarlos. Posteriormente el fenómeno se relaciona con la explosión de Internet y la trayectoria en Bolsa de empresas asociadas a los sectores de las Tecnologías de la Información como NASDAQ (National Association of Securities Dealer Automated Quotation<sup>8</sup>), para diferenciar a las de la "vieja economía" ligada a sectores tradicionales como el automovilístico, el energético o el químico. De forma que la nueva economía fue interpretada desde dos grandes perspectivas, el primero desde un enfoque macroeconómico referido al crecimiento no inflacionario y sin desempleo experimentado por la economía norteamericana y segundo desde un punto de vista sectorial y microeconómico al aparecer asociada a los sectores relacionados con las TIC y a los cambios introducidos por estas tecnologías en el funcionamiento de mercados, industrias y empresas (Barea y Billon, 2002: 136-138).

Otro factor que aceleró los procesos de reforma global fue el triunfo del modelo de mercado y la competencia económica global resultado de la desregulación general de los mercados financieros y la liberalización comercial así como la proliferación de acuerdos regionales. En este renglón se considera la difusión de ideas económicas que privilegiaron los mecanismos de mercado (el neoliberalismo económico) por lo que muchos países iniciaron movimientos de reforma gubernamental con miras a atraer empresas e inversiones extranjeras. Se comenzó a considerar que el mundo debía alejarse de los países que no estaban dispuestos a llevar a cabo cambios serios y que a los grandes mercados ya no les interesaba de qué color era un país por fuera pues lo único importante era cómo estaba cableado por dentro, qué nivel de sistema operativo y programas puede ejecutar y si su gobierno podía proteger la producción privada (Kamarck, 2004).

Las relaciones comerciales y financieras entre naciones al multiplicarse obligaron la apertura de las economías, lo que originó un fenómeno de competencia y aumento de inversiones directas. Se emprendieron así medidas de

---

<sup>8</sup> NASDAQ, acrónimo de National Association of Securities Dealer Automated Quotation, corresponde al mercado electrónico de acciones en Estados Unidos. El NASDAQ es una bolsa de valores electrónica y automatizada cuya oficina principal está en Nueva York la cual se caracteriza por comprender las empresas de alta tecnología en electrónica, informática, telecomunicaciones, biotecnología, etc. <http://www.nasdaq.com/>

cambio estructural en la economía y en los aparatos públicos administrativos como los Procesos de integración política y comercial regional (Tratados de libre comercio y la Unión Europea). Por ejemplo en el Tratado de Maastricht, estableció el marco para la Unión Europea, al señalar que los Estados miembros debían evitar el déficit gubernamental excesivo (se mantuvieran bajo un porcentaje del PIB fijado en 3%) por lo que la incapacidad de un país para reducir su déficit acarrearía sanciones económicas al término de un procedimiento de varias etapas en las cuales intervendría la Comisión Europea (encargada de recomendar medidas que deben adoptarse en el Consejo de Ministros) y el Consejo de Ministros de la Unión. Este hecho sin duda contribuyó enormemente a la reforma gubernamental en Europa, así países con legendarias burocracias enormes e ineficientes, como Italia, empezaron a tomar medidas para convertirse en gobiernos más pequeños y eficientes.

De igual forma se consideran las recomendaciones de los organismos financieros internacionales pues los créditos de largo plazo, la ayuda externa directa y otros apoyos financieros para el desarrollo comenzaron a ser condicionados por los organismos internacionales a la puesta de reformas macroeconómicas y en su AP.

### **El ocaso funcional de las pirámides burocráticas**

Durante muchos años los Estados habían extendido su esfera de acción a campos de actividad económica y social que le eran ajenos como aseguradores, banqueros, financieros, hoteleros, productores de materia prima, fabricantes de bicicletas, etc. En algunos casos el Estado competía con el sector privado, en este proceso de ampliación las tareas quedaron centralizadas en un sector público grande, pesado, con una burocracia grande, con desperdicio y poco eficiente.

Las bajas tasas de crecimiento económico, las ineficiencias del grande aparato administrativo, el enorme endeudamiento público generado y las crisis financieras recurrentes hicieron que los gobiernos poco a poco se inclinaran a las nuevas ideas que establecían la necesidad de reducir el gasto y a vigilar sus tareas fundamentales.

Para entender como fue el ocaso funcional de las pirámides burocráticas y los procesos de centralización, se debe conocer en primera instancia qué significa la palabra burocracia, tarea nada sencilla si se consideran que existe una pluralidad de significaciones respectivamente interrelacionadas. Por burocracia se entiende, un sistema objetivo de gestión y administración altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertos aspectos como la organización jerárquico-autoritaria, la asignación de funciones en razón a capacidades objetivamente demostradas, la rigurosa delimitación de competencias, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales, el procedimiento formal y escrito en la tramitación y resolución de los asuntos, entre otros (García, 1987: 15). Es a grandes rasgos, la manera en que Max Weber consideraba a este cuerpo dotado de superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización, de ahí que el modelo “weberiano” sea observado como un paradigma racional, basado en la planeación y una organización administrativa jerárquica que se reemplazo total o parcialmente en varias partes del mundo por un esquema de descentralización y orientación hacia los resultados y a la introducción de mercados internos, dentro de los gobiernos nacional, regional y local (Guerrero, 2004: 93).

Una de las razones por las que se da este cambio es debido a que el seguimiento y observancia de las reglas impedía la rápida adaptación en circunstancias especiales como las que se estaban viviendo y que no habían sido previstas por quienes redactaron las reglas, normas y procedimientos generales, así los elementos que habían sido concebidos para conducir a la eficacia estaban produciendo los efectos contrarios en ciertos casos.

Por otra parte la adaptación de los cuadros burocráticos a las exigencias y posibilidades tecnológicas así como la vigencia de las mentalidades y actitudes no iban acorde a los cambios en el mundo.

Se percibe también el surgimiento de un nuevo tipo de legitimidad nacido como complemento y consecuencia de la extensión de los servicios: “es legítimo lo que es eficaz [...] se habla de una legitimidad racional-funcional...” (García, 1987: 52) Se da una nueva evaluación y jerarquización de objetivos, en palabras de

Habermas “el marco institucional interesa en la medida en que asegure y no obstaculice la operación del sistema.” La solución de problemas ya no podía llevarse a cabo solamente a través de las pautas establecidas por unas reglas jurídicas, por muy dinámicas y flexibles que pueden ser en el intento de adaptarse a la complejidad de nuestro tiempo.

Muchas pueden ser las razones que justifiquen dicho cambio, sin embargo, es conveniente establecer que a pesar de que teóricamente se pretendió ser como un cuerpo obediente de la ley y el orden (Arellano, 2004: 21), la burocracia no es un elemento neutral y obediente de las órdenes, tiene intereses propios, puede tener una racionalidad y funcionalidad aparente pero en algunos casos puede ser arbitraria y disfuncional, cuyo resultado es la ineficiencia y el formalismo ignorante de la realidad, por la rutina administrativa (ritualismo), por la dilación en las resoluciones, por la evasión de la responsabilidad, o por ser un sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores (García, 1987: 17).

Los individuos son maximizadores a partir de los objetivos que buscan satisfacer y las restricciones que le obligan a elegir un medio para alcanzar su objetivo (modelo de elección racional): consumidores, votantes, empresas, burócratas y políticos, “se presenta como un puente entre la conducta de las personas que actúan en un mercado y la de aquellas que lo hacen en el proceso político” (Arellano, 2004: 22). Cabría en este punto hacer referencia a la idea de la elección pública la cual surge de la economía neoclásica que sostiene que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos y que el Estado es un mecanismo inferior donde los individuos sólo buscan sus intereses y en la medida en que la competencia y la motivación de maximizar las ganancias también conducirá a la maximización del bienestar social mientras los individuos actúan a favor de sus intereses egoístas por lo que se considera no hay necesidad de que el Estado intervenga porque la economía de mercado por sí sola alcanzará los mejores resultados para el individuo y la sociedad en conjunto. (Ayala, 2000: 34).

Como se ha mencionado el agotamiento del modelo de desarrollo del Estado de Bienestar que se reflejó en la crisis fiscal obligó a reactivar la dinámica

de los mercados libres y abiertos, así como la crisis política obligó la democratización del régimen (Aguilar, 2006: 14). Ambas crisis impactaron a la AP por lo que tuvo que cambiar la forma de organización, sus modos de operación y la forma en que gestionaba para convertirse en el instrumento para aplicar medidas de ajuste con la tarea de modificar el tamaño y número de empresas públicas del Estado, de reducir notablemente el aparato burocrático así como de ahorrar recursos públicos. La tarea era hacer eficiente el desempeño gubernamental para poder superar la crisis y restablecer la acción del Estado sobre mejores y más sanas bases.

Debido a esto se ponen en marcha diversas reformas administrativas y de innovación gerencial e institucional con la finalidad de restaurar la imagen y el desempeño gubernamental así como dar respuesta a problemas contemporáneos que se distinguen por una creciente diferenciación de la sociedad, una economía global, pobreza, desigualdad, un amplio desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), uniones económicas y políticas, entre otros. Estos esfuerzos, enfoques y diseños tienen en común responder a los desafíos que las sociedades contemporáneas enfrentan y dotar al gobierno de formas alternativas de organización y gestión para que sea capaz de dejar en el pasado situaciones de crisis económica y provisión ineficiente e ineficaz de bienes y servicios públicos que provocan la desconfianza ciudadana en su gobierno.

Esas reformas también implican el desarrollo de la capacidad de la burocracia para cumplir con su mandato y funciones, que incluye cuestiones de contratación y ascenso, remuneración, redimensionamiento, evaluación de desempeño y cuestiones conexas. Este cambio se ha centrado en el objetivo de crear una fuerza de trabajo gubernamental de tamaño adecuado, con las capacidades adecuadas, la motivación correcta, una ética profesional, orientación hacia las necesidades de los ciudadanos y rendición de cuentas.

El tema de la NGP y la gobernanza surge de la preocupación de un entorno determinado por una interdependencia innegable la cual plantea una complejidad social, política y administrativa y una economía global que exige ser más productivo y competitivo y que exige un cambio y transición urgente debido a que

las administraciones públicas no han podido desprenderse en su totalidad de vicios, inercias, defectos y costumbres del pasado que limitan e impiden una gestión eficiente, y en donde la AP y su burocracia sigue siendo vista como un cuerpo de ineficiencia, negligencia, irresponsabilidad, que derrocha recursos, que brinda mal servicio y que se resiste al cambio.

Es en cierta forma un llamado a reconstruir la capacidad de gobernar del gobierno, el cual debe encontrar modos apropiados de hacerlo, patrones adecuados de organización y dirección que aseguren resolver los problemas de las sociedades. Es lograr una “buena gobernación la cual consiste justamente en la capacidad de administrar el cambio, de conducirlo, de saber cuáles materiales (formas organizativas, esquemas directivos, cuerpos normativos, ideas, procesos laborales) ya dieron de sí y cuáles merecen ser reelaborados porque encierran todavía nuevas posibilidades y alcances” (Aguilar, 2006: 13).

### **La protesta organizada de los ciudadanos ante el Estado**

A finales del siglo XX, los ciudadanos comenzaron a expresar su necesidad de acceso al poder público de forma más generalizada y en el marco de condiciones de competencia electoral justa y elecciones apegadas a la ley (Aguilar, 2006: 15), paralelamente se iniciaba un proceso de democratización cuyo objetivo era lograr la consolidación de la democracia como régimen y el desarrollo de nuevas formas de organización democrática de la vida cotidiana.

Dicho proceso se enfrentaría a una serie de inconvenientes entre los que destacaría el asociado a la debilidad del Estado para satisfacer una serie de derechos ciudadanos básicos y la subordinación de la política a favor de una lógica del mercado internacional pues por una parte se pretendía lograr una integración al exterior mientras que la sociedad al interior tendía a ser excluida y fragmentada, en la medida que esto sucedía “se rompieron las alianzas sociales originales entre los sectores medios, el mundo popular y el Estado, [...] así empezó a operar un lento y complejo proceso de deterioro de legitimidad del proyecto Estado-Nación” (Calderón, 2004: 193).



El Estado como espacio de realización de la democracia, del progreso y la soberanía fue uno de los principales receptores de los impactos resultantes del propio desarrollo de la economía y de un sistema financiero global. La globalización en muchos sentidos comenzó a condicionar la soberanía al tiempo que se tomaban decisiones sobre la macroeconomía nacional en razón de las exigencias de los mercados globales y de organismos internacionales sin considerar en algunos casos las responsabilidades que definían al Estado como el garante de la defensa de los intereses generales, en particular, de los intereses de los más pobres. Se puede así señalar que existieron condiciones de orden histórico-estructural que explican el por qué de la crisis de legitimidad del Estado como las nuevas formas de concentración de poder, la disociación entre la competitividad económica y las demandas sociales, el malestar con la política, la creación de alianzas diferentes a las tradicionales, políticas de desmantelamiento y reajuste, el debilitamiento de la confianza en el funcionamiento del sistema político y en sus instituciones, el cuestionamiento de las políticas macroeconómicas, las reformas liberalizadoras, los procesos de privatización, entre muchas otras.

Una de las consecuencias de esta situación fue el distanciamiento entre el Estado y los ciudadanos, es decir, se ampliaron las brechas entre la sociedad y las instituciones políticas y se acrecentó su desconfianza. Como resultado de esta situación, en varios países la propia institucionalidad y la democracia como ideal fueron perdiendo relevancia. Problema que sin duda se magnificó en países con mayores índices de pobreza pues dicha condición limitó los niveles de participación social y política, por lo que se tendió a un mayor debilitamiento de la ciudadanía y del mismo régimen democrático que perdió legitimidad al no poder ofrecer respuestas eficaces frente a los problemas que originaron los mercados globalizados<sup>9</sup>. Situación que en muchos países parece no encontrar fin si se considera que cuando estos sectores pobres no logran organizarse y luchar para volver a incluirse políticamente y tener alguna perspectiva de cambio en el

---

<sup>9</sup> La disímil participación de los países en los procesos de globalización se ha relacionado con las posibilidades que cada uno tiene para acceder a la tecnología, a los mercados económicos y financieros, a la educación y a la difusión de la cultura.

proceso que ha generado su desigualdad, pobreza y exclusión social se convierten en "el sector invisible"<sup>10</sup>, y se mantienen sin que su cualidad de ciudadanos haya sido reconocida. (Grzybowski, 2004: 56) En este sentido no se hace referencia a la ciudadanía formal, es decir, aquella que brinda el derecho al voto, sino a la ciudadanía plena que garantiza la inclusión y la práctica de los derechos fundamentales, no sólo los políticos y civiles, sino también al trabajo, al ingreso, vivienda, salud, educación, recreación, etc.

En otros países, poco a poco la sociedad se fue convirtiendo en un componente esencial, que está supuesto a vigilar a los que ejercen el poder y hacerlos responsables de ese poder y de la promoción de la democracia, es lo que se denomina sociedad civil como "esfera de acción independiente del Estado, en el campo del sector privado y las organizaciones civiles" (ONU, 2006: 9). La sociedad es vista como un grupo de individuos en cambio permanente que han adquirido conciencia sobre su papel en los destinos de la vida pública.

La sociedad se convirtió en el ámbito de la vida social organizada que es voluntaria y autónoma respecto al Estado y que participa, dialoga y delibera para fomentar el desarrollo de la comunidad y de la propia democracia.

La democracia es un elemento que se encuentra relacionado con la noción actual de gobernanza con la que se busca que se desarrollen nuevas formas de organización de la vida cotidiana (Calderón, 2004: 194) en las que confluyan organizaciones no gubernamentales, asociaciones del sector privado, familias, grupos sociales, grupos de trabajo, etc., de hecho la capacidad y fortaleza de la sociedad dependen del funcionamiento de dichas organizaciones y en donde se asuman diversas funciones y responsabilidades, entre ellas la de complementar las funciones que normalmente cumplen los partidos políticos, como la expresión y la movilización del pueblo, el reclutamiento y la capacitación de nuevos líderes políticos y la difusión de información, y la imputación de responsabilidad al gobierno.

---

<sup>10</sup> los invisibles, Grzybowski, los define como aquellos que no forman parte de las sociedades civiles simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social ni forma de lucha para afirmarse, defenderse y conquistar derechos y reconocimiento público. Son políticamente destituidos de todo poder real. (Grzybowski 2004, 56)

En la actualidad se considera a los agentes sociales como capaces de cumplir diversas funciones, entre ellas, generar una transición democrática modificando el equilibrio de poder entre la sociedad y el Estado, expresando los intereses de grupos de la sociedad, proporcionando información y otros recursos que puedan servir en la solución de problemas diversos. Lo que coadyuvaría enormemente a la paradoja de la democratización, si se considera que en las últimas tres décadas el número de democracias electorales en el mundo ha crecido considerablemente, sin embargo, los funcionarios y las legislaturas elegidos ofrecen una democracia incompleta porque el aparato sigue en manos de una elite que atiende a sus propios intereses, es indiferente a la ciudadanía y en muchas ocasiones ajena al Estado de Derecho.

No obstante la reforma administrativa y la gobernanza se deben seguir considerando como pasos necesarios para consumir el proceso de democratización, y uno de sus sellos innovadores puede ser la descentralización y el fortalecimiento de gobiernos locales.

### **El auge de las economías de mercado<sup>11</sup> y el nuevo papel del Estado: más regulador que interventor**

Considerando las profundas transformaciones que experimentaron las sociedades contemporáneas en sus estructuras políticas, económicas y sociales en el marco de la globalización y la apertura económica, el nuevo paradigma socioeconómico se basó fundamentalmente en la nueva organización del mundo productivo, la incorporación de nuevas tecnologías y sus transformaciones estructurales en los

---

<sup>11</sup> Una economía de mercado según la teoría económica se caracteriza porque existen sólo dos agentes económicos: los consumidores y los productores, y son ellos quienes contestan las preguntas relevantes y con fundamento en su interacción en el mercado, los que toman las decisiones de qué, cuánto, cómo y para quién. Parece conveniente connotar que siguiendo esta teoría, una economía mixta responde más a la realidad, pues en este tipo de sistema existen consumidores, productores y el Estado; las preguntas relevantes para el consumidor las contesta él mismo y las de la empresa, el productor; en general, lo hacen cada uno de forma independiente con base en el mercado; por su parte, el Estado resuelve su actividad considerando no sólo el mercado, sino las condiciones sociales, económicas y políticas del país y sus relaciones con el exterior. El Estado interviene para regular las relaciones internas del país entre sus agentes económicos, individuos, empresas, estados, etc., y las relaciones con el resto del mundo. En una economía mixta, el Estado interviene en forma directa o indirecta en las relaciones económicas en general para elevar el bienestar de los habitantes de un país. (Vargas Sánchez, 2002: 10).

ámbitos de la producción, del trabajo, de la cultura y de la sociedad en su conjunto.

La nueva economía estableció un tipo de fe ciega en las virtudes de la competencia tanto al interior del sistema como entre las economías nacionales, lo que provocó una apertura de las economías a la competencia global y la proliferación de los tratados de liberalización comercial, lo que sin duda tuvo consecuencias notables para las administraciones. La globalidad fue el vínculo que determinó que los procesos económicos fueran liberalizados, y que estuvieran restringidos o sobrerregulados. (Uvalle, 2007: 64)

El Estado puede ser entendido en la actualidad como una organización e institución crucial y decisiva en la vida económica, política y social, es también una organización institucional estable, duradera, compleja y crecientemente importante para el mantenimiento y desarrollo del sistema socioeconómico, el cual surge de la necesidad por encima de los intereses individuales o de grupo y que además impone un orden institucional o reglas de juego que definen lo permitido y lo prohibido. Todo esto con la finalidad de crear una racionalidad social que impida la anarquía y propicie una cooperación que de seguridad, confianza y certidumbre a los individuos y grupos en la reducción de los conflictos de interés y en las pugnas por la distribución de la riqueza y el poder que surgen de la maximización de beneficios y de los intereses egoístas.

Se ha reconocido que ni el mercado ni el Estado pueden garantizar por sí solos la asignación justa y eficiente de los recursos, ya José Ayala señalaba cuáles eran algunos de los casos en que estos dos actores llegan a la ineficiencia por ejemplo el mercado puede llevar a la ineficiencia en la medida en que los privados conspiran para buscar, mantener o acrecentar privilegios ya sean legales o ilegales, cuando constituyen un sistema corporativo para presionar por la búsqueda de rentas, cuando evaden impuestos, cuando establecen monopolios, cuando depredan los recursos naturales y el medio ambiente, cuando ocultan información relevante o cuando asumen una conducta especulativa. El Estado tampoco es garantía en tanto incurre en prácticas corruptas, manipula el sistema electoral, aplica proteccionismo discriminado, otorga subsidios a empresas

influyentes, expande organismos públicos para favorecer grupos de la burocracia y sus clientelas políticos, manipula programas de gasto en provecho de grupos de interés entre otras prácticas nocivas para la sociedad (Ayala, 2000: 65)

En la actualidad no existe o no se ha encontrado una forma única para enfrentar los problemas de las sociedades, las soluciones no son sencillas y muchas veces requieren la combinación de soluciones que mezclan o dependen al mismo tiempo del Estado y el mercado<sup>12</sup>. Cada uno ha sido definido en algún momento como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y la maximización de bienestar social. Sin embargo un hecho es cierto, la política, la sociedad y la economía convergen en el Estado por lo que se entiende que el Estado es fruto de las acciones y las elecciones políticas, sociales y económicas de los diversos sistemas.

En la actualidad se ha desarrollado un Estado más simple y menos penetrante pero a la vez comprendido en una extensa red de instituciones y organizaciones con operaciones y funciones ampliadas que se extienden más allá de las fronteras (gobernanza global). Es decir por una parte el desempeño económico de un país yace en las transacciones económicas que se dan en los mercados nacionales e internacionales pero también dependen de los bienes, servicios, leyes, normas, educación, bienestar social y de la infraestructura que son proporcionados por el Estado. Dadas las funciones del Estado como la redistribución de la renta, estabilización de la economía y asignación de recursos, y una vez admitida la necesidad de que éste intervenga en la economía de un país en cualquier grado, es indispensable saber si se puede determinar un tamaño de este Estado que sea mejor de acuerdo a las necesidades sociales y obtener así un beneficio mayor en lo que se refiere a la eficiencia y al bienestar. José Ayala daba cuenta de la dificultad para determinar cuál era el tamaño “objetivamente correcto” pues para unos podía ser muy grande y para otros pequeño, sin embargo no

---

<sup>12</sup> Muchas teorías existentes aun no ofrecen respuestas satisfactorias a muchas cuestiones sobre el significado de la intervención del Estado en la economía, se hace latente así el desafío de enriquecer el trabajo empírico y teórico en este campo de estudio y que respondan o expliquen aspectos concretos relacionados con las funciones y comportamiento de los Estados contemporáneos y que respondan cuáles son las necesidades que explican la adopción de cierto tipo de políticas y no de otras.

parece posible encontrar una regla objetiva que jerarquice en primer lugar unas políticas o programas sobre otros porque cualquier regla o decisión está basado en un juicio de valor. Algunos sugieren que tendría que ser establecido por medio de algún mecanismo de elección que tome en cuenta a todos los ciudadanos de acuerdo con sus necesidades. De ninguna manera el tamaño óptimo puede determinarse por medio de un conjunto de indicadores sino por las necesidades sociales que cambian a lo largo del tiempo.

Analizar su papel requiere comprender sus posibilidades, límites y fallas, lo importante es saber si debe intervenir y de qué forma. A medida que se repliega el Estado en algunos aspectos, parece que también avanza en otros, la privatización de algunos servicios públicos, significa que dichos servicios que son provistos por algún otro agente debe ser regulado de tal modo que se pueda asegurar que el público sea tratado de forma justa a través de ciertos principios legales tales como los derechos de propiedad, contratos, mecanismos reguladores, etc. También existen casos donde los gobiernos centrales han asumido papeles menores en la sociedad y los gobiernos locales han tomado papeles mayores, en cualquiera de los casos es claro que los gobiernos “siguen participando en la economía y la sociedad, sólo que ahora en formas menos obvias.” (Peters, 1999: 88)

### **El imperativo de reorientar el funcionamiento del gobierno sobre líneas de mercado, modernización e innovación**

Las ideas administrativas surgidas en Gran Bretaña y los Estados Unidos a raíz del predominio de los mecanismos de mercado en la economía hicieron propicio la iniciación de prácticas como la NGP (New Public Management), la Reinención del Gobierno, la Administración de la Calidad Total, etc. Los estudios producto de tales aplicaciones hicieron que aparecieran nuevas teorías en la AP, una de ellas fue la teoría del Paradigma Posburocrático. Esto es en el plano de la actividad gubernamental una transición de la gestión pública tradicional hacia un modelo nuevo, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados.

Básicamente la NGP surgió como una respuesta a la crisis de legitimidad y a la crisis de la relación Estado-sociedad que impusieron un cambio de la AP determinado por una serie de requisitos a saber, un primer requisito es el de la eficiencia relacionado con los insumos de las instituciones y la puesta en marcha de programas de maximización de recursos, tanto humanos como financieros. El segundo requisito es el de la eficacia ligada con los objetivos planteados y el impacto que se propone tener y por último el requisito de la legitimidad entendido como un proceso necesario que restablezca el diálogo Estado-sociedad mediante nuevas formas de organización e interlocución, social, colectiva y autónoma, que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía (Cabrero, 1997). Estos procesos se pusieron en marcha bajo premisas puntuales como es que los gobiernos sean evaluados por resultados, que sean ágiles para accionar adoptando algunas técnicas administrativas innovadoras y que se enfoquen al cliente-ciudadano todo ello con la finalidad de crear organizaciones eficientes y eficaces, logrando sus objetivos institucionales, legitimidad y aceptación por parte de los ciudadanos.

Las más de dos décadas de trabajo en reforma gubernamental en el mundo han aportado enseñanzas y prácticas óptimas en diversas áreas que han sido útiles y relevantes para la reforma gubernamental y la labor de innovación. Autores como Cabrero Mendoza señalan al respecto que las experiencias exitosas y la insistencia de organismos internacionales en la adopción de este tipo de estrategias, han contribuido indudablemente a un “efecto imitación o de isomorfismo” el cual ha llegado a una gran diversidad de países, por lo que hoy en día tanto gobiernos de países desarrollados como emergentes, aspiran y se esfuerzan por adoptar las “recetas que vienen del norte”, como un posible camino más rápido y eficaz para construir gobiernos que “cuesten menos y hagan más” (Cabrero, 2005: 13).

La convergencia de dichas estrategias mundiales en muchas ocasiones se han transferido sin cambiar la terminología, incluso hay casos en que ni siquiera se ha traducido la terminología al idioma local o simplemente se han mezclado, por ejemplo en Gran Bretaña el programa Citizen’s Charter (Carta del Ciudadano)

se llama en Estados Unidos Customer Service (Servicio al Cliente), en otros se mezclaron Customer Charter o Citizens' Service<sup>13</sup> y en otros países se denomina "cartas de derechos del cliente" (Kamarck, 2004), el común denominador de todas ellas es que explicitan los servicios que los ciudadanos tienen derecho a esperar y se establece en ellas las compensaciones que debería recibir en caso de que ello no suceda en la forma o con la calidad señalada (Lahera, 2002: 42).

Por ejemplo, mediante al intercambio de información sobre las innovaciones y las prácticas satisfactorias o "mejores prácticas" se ha podido proporcionar a los gobiernos opciones específicas y viables sobre el modo de lograr objetivos gubernamentales con mayor facilidad, menores costos o menor tiempo. Sin embargo, también es un hecho que el concentrarse solamente en las innovaciones puede desviar la atención de lo que los gobiernos deben hacer para responder a problemas más complejos y concentrarse en cómo lo pueden hacer.

Este tipo de reformas gubernamentales han impactado la mayoría de las prácticas mundiales a partir de la creencia que los gobiernos que sean evaluados con base a resultados, que sean ágiles, que se enfoquen al cliente-ciudadano y que adopten técnicas administrativas del sector privado, lograrán mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados, mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía (Cabrero, 2005).

## **De la crisis a la gobernanza**

En los años setenta a la dirección de la sociedad no se le consideraba un problema debido a que la acción de los gobiernos era exitosa, sin embargo, tras la crisis del Estado de Bienestar o interventor (crisis fiscal, administrativa y económica) quedó expuesta la sobrecarga estructural del Estado y la incapacidad del gobierno al no poder resolver problemas nuevos e incluso hacer frente a los viejos y cumplir con las expectativas y demandas de la sociedad lo que desembocó en problemas de desconfianza y desinterés de los ciudadanos a

---

<sup>13</sup> Estas cartas son publicaciones que especifican los servicios establecidos y sus modalidades de prestación; la determinación de objetivos a los que se apunta en cuanto tiempo de espera y de resultados y de pagos compensatorios o devolución de costos en caso de incumplimiento; el derecho a solicitar inspectores; y el establecimiento de contratos formales por área (Lahera, 2002)



participar, legitimidad, disminución de acuerdos y consensos, conflictos, inconformidades y críticas sobre su funcionamiento lo que originó una “escalada de ingobernabilidad.” El tipo de ingobernabilidad que se presenta en este caso es dentro del ámbito gubernativo en razón de la insuficiencia para obtener resultados, incompetencia administrativa y financiera que exhibió al gobierno como un factor negativo y generador de conflictos (corrupción, empobrecimiento, falta de oportunidades) (Aguilar, 2006: 56-57).

Se planteó con esto la cuestión de la dirección de la sociedad respecto del gobierno como agente directivo central, se comenzó a analizar si los instrumentos tradicionales con los que dirigía eran suficientes y eficaces para sociedades contemporáneas y se concluyó que a pesar de los esfuerzos el gobierno no podría por sí sólo dirigirla, que los roles incuestionables en el pasado se convirtieron en problemas que tanto las instituciones como otros actores externos a él podían resolver por lo que necesitaría de la asociación y coordinación con otros, y para lograrlo tuvo que reordenar su relación entre el Estado, sociedad y mercado y modificar ciertas atribuciones e instrumentos como una intervención menor del Estado, privatización de ciertas empresas públicas y organismos, cancelación de ciertos programas, liberalización económica, ampliación e independencia de las organizaciones civiles y más importante responsabilizaría a los ciudadanos sobre sus vidas lo que significó como algunos autores denominan “un despertar del cómodo letargo estatista.”

El punto principal es que el gobierno ya no sería más el agente omnipotente y que tendría que buscar la manera de mantener el rol directivo a pesar de los retos internos y externos mediante el desarrollo de capacidades y acciones, al mismo tiempo que cambiaba el equilibrio entre el gobierno y la sociedad en la realización de las metas colectivas deseadas: “crear interdependencia más que dependencia, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides” (Aguilar, 2006: 73). En este sentido la coordinación, asociación e interdependencia entre los diversos actores aparece como el elemento esencial y fundamental de la gobernanza por lo que se debe buscar que haya un equilibrio en las relaciones y por ende se tenga una nueva forma de dirigir a la sociedad.

El tema de la democratización del régimen aparece en este contexto también como una de las estrategias que el gobierno seguiría para superar la crisis y reconstruir la capacidad de gobernar a partir de la creación de nuevas relaciones con los diferentes sectores sociales para definir los objetivos públicos, lograr su apoyo y atender sus problemas. Tanto la gobernabilidad y la gobernanza son temas que gravitan alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad pero que ninguna forma son sinónimos al contrario pareciera que la gobernanza rebasa la problemática de la (in)gobernabilidad al ser un enfoque más productivo e incluyente.

Poco a poco se iría reconstruyendo la capacidad de gobernar como un nuevo modo de dirección que el gobierno seguiría en sus acciones al relacionarse con sus ciudadanos, y es en esta relación en donde se determina si es capaz de gobernar a la sociedad y si se aprovecha las potencialidades directivas que tanto las instituciones y los marcos jurídicos le han otorgado junto con la aplicación de un abanico más amplio de enfoques e instrumentos para lograr resultados.

Se da también el reconocimiento de que el gobierno y sociedad pueden compartir la tarea y responsabilidad de resolver problemas conjuntamente, es cooperar, interactuar y complementarse para mejorar. Esta interdependencia o interacción también resalta el hecho de que ningún actor posee todos los recursos necesarios para resolver sus problemas y que por tanto es obligado el intercambio de recursos porque en la actualidad ningún actor es demasiado fuerte para imponer a los demás una línea de comportamiento, ni tiene los recursos, información y conocimientos suficientes para resolver por sí mismo sus problemas, ni está en capacidad para elegir unilateralmente el camino a seguir ni los instrumentos eficaces.

La interacción e interdependencia relaciona este nuevo modo de gobernar como una “gestión de redes”, en donde el gobierno cuenta con la “representatividad y autoridad democrática” pero su nuevo papel para poder seguir siendo capaz de dirigir a la sociedad es el de emprendedor, facilitador, mediador, negociador, árbitro de conflictos y formulador de reglas (Aguilar, 2006: 127). Esta al mismo tiempo se considera una de las críticas que se hacen sobre el verdadero

aporte de la gobernanza, pues se cree que sólo acentúa una forma de relacionarse con los ciudadanos, sin embargo, cabe señalar que en la gobernanza además de reconocerse esta nueva relación, también reconoce la insuficiencia de capacidades del gobierno para dirigir a su sociedad por lo que precisa recurrir a otros actores, sus recursos y acciones, para que conjuntamente se integren y tengan la capacidad necesaria para resolver problemas de interés público (empleo, educación, salud, cuidado ambiental, defensa de derechos). En caso contrario, la sociedad puede que vaya sin rumbo o aumenten sus problemas, de igual forma se debe prestar atención a que estos actores sigan siendo productivos e independientes, por lo que el gobierno debe “dejarlos actuar, favorecer su actuación por medio de legislaciones apropiadas y políticas públicas abiertas sin desconocer que hay fallas de mercado que obligan a intervenir así como hay fallas de cooperación.” (Aguilar, 2006: 135).

La gobernanza denota la interdependencia entre las capacidades directivas del gobierno, las que puede poseer y su acción para traducirlas en acciones y resultados. Su única inviabilidad es cuando la sociedad no cuenta con la capacidad ni los recursos para entrar a la dinámica de comunicación e intercambio y se muestra como incapaz de ir más allá de sus intereses particulares e inmediatos, es en estas condiciones cuando la gobernanza y gobierno (acción) son entendidas como equivalentes como una acción directiva exclusiva del gobierno constituyéndose como el que orienta, coordina, realiza los objetivos sociales y permanece como el responsable del bienestar social por lo que no requiere de abrir espacios para la participación y corresponsabilidad pues no puede esperar aportes de los demás actores.

## **CAPITULO II. HACIA UN BUEN GOBIERNO Y GOBERNANZA**

En la AP se observa a la gobernanza y a la NGP como elementos para la reconstrucción de la AP contemporánea, más puntualmente en la atención al desarrollo de sus capacidades estratégicas y administrativas. Situación por la cual se relaciona con la sociedad, el gobierno y la AP esta última considerada como el espacio donde se produce la relación Estado-sociedad y permite las interacciones necesarias para la conducción de la vida nacional y la solución efectiva de los problemas públicos.

### **Buen Gobierno**

El Buen Gobierno es un requisito que consagra el derecho de los ciudadanos de una buena gobernanza y gobernabilidad. La gobernanza denota en ciertos autores "buen gobierno" o por lo menos tiende a denotar "las mejores prácticas" (Guttman, 2004: 6), de modo que se comenzaron a elaborar indicadores que mostraban y aseguraban el buen gobierno y medían la calidad de la gobernanza. Esta exigencia es característica de todo sistema político moderno y es un derecho que reclaman las sociedades democráticas pues es necesario un gobierno que se legitime mediante la ejecución de un trabajo satisfactorio permanente para los ciudadanos. En los últimos años se ha agregado como una condición la capacidad del gobierno para establecer y fomentar el desarrollo del sistema productivo en el ámbito internacional (Pichardo, 2004: 48) para que sea competitivo económicamente y que mediante esto se creen condiciones mínimas que faciliten el desarrollo general sostenible de la población.

El renovado interés por este tema es probablemente la necesidad de distinguir entre "buen gobierno", "gobierno" y "gobernar", de manera que "buen gobierno" se refiere a las modalidades y manera de gobernar y a la gobernanza como una de ellas, "gobierno" a las instituciones y a los agentes encargados de gobernar, y "gobernar" el acto mismo de ejercer el gobierno (Jessop, 1998).

Buen Gobierno fue utilizado en la práctica por parte de los organismos internacionales en la última década del siglo veinte para ser más específicos en 1989, fecha en que el Banco Mundial describió la situación reinante en África diciendo que se trataba de una "crisis de buen gobierno" (Pagden,1998), desde ese momento la expresión "buen gobierno" ha estado asociada en gran medida a la política de desarrollo y comenzó a usarse con más regularidad por parte de los funcionarios de las instituciones financieras y de desarrollo para establecerla como una condición para otorgar préstamos o apoyos lo que permite dilucidar el sentido de la expresión de buen gobierno.

La expresión de buen gobierno alude así a "una intención o un objetivo o a un conjunto de cualidades que se atribuyen o se niegan –por alguien- al gobierno de un país en particular" (Pichardo, 2004: 364). Se puede decir que de forma directa expresa el interés por el fenómeno de cambio del gobierno, como señala Rod Rhodes "buen gobierno significa un cambio del sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación/gobernanza, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad" (Stoker, 1998).

Se observa que sus antecedentes teóricos de buen gobierno se pueden encontrar en "la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios sobre organización, los estudios del desarrollo, la ciencia política, la AP" (Stoker, 1998: 2) e incluso el desarrollo de la NGP, pues el término de buen gobierno se ha señalado como un equivalente de eficacia y eficiencia de políticas de desarrollo y de estrategias económico-financieras. Esto se observa en la obra de David Osborne y Ted Gaebler de cómo un gobierno puede utilizar un abanico mayor de instrumentos que vayan más allá de la prestación directa de servicios, buen gobierno para estos autores es la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidad de regulación, es decir en aquello que se considera NGP.

Sin embargo, las interpretaciones de buen gobierno han cambiado pues en su origen reconocemos un sentido meramente económico y hoy tiene implicaciones de corte social, por ejemplo al hacer referencia a que el gobierno debe proporcionar calidad de vida al ciudadano, pero al mismo tiempo, la

implicación de que los ciudadanos deben participar en la organización de la acción de gobierno.

Hay, con todo, un acuerdo de que buen gobierno se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar y en donde su esencia es la importancia de crear una estructura o un orden que no se puede imponer desde fuera sino que resulte de la interacción de diversos agentes dotados de autoridad y de influencia unos sobre otros. Una interpretación más es la que aborda Gerry Stoker en torno a cinco propuestas para exponer varios aspectos de buen gobierno y varios dilemas o preocupaciones esenciales acerca de la manera en que actualmente están cambiando los sistemas de gobierno:

- El "buen gobierno" se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también fuera de él. En él manifiesta la necesidad de poner en entredicho las maneras constitucionales/formales de entender los sistemas de gobierno, pues son limitadas y llevan a error. Lo que se debe considerar es que en la práctica hay muchos centros y diversos vínculos entre los diferentes órganos de gobierno en los planos local, regional, nacional y supranacional, además de los sectores privado, voluntario, sociedad civil organizada, de ahí que exista una compleja arquitectura de los sistemas de gobierno en la que el buen gobierno busca hacer hincapié y centrar la atención.

- El "buen gobierno" reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos. En la perspectiva de buen gobierno no sólo se reconoce la complejidad de los sistemas de gobierno sino se reconoce un desplazamiento de la responsabilidad y preocupación por llevar las responsabilidades al sector privado, no gubernamental y al ciudadano lo que suscita ambigüedad e incertidumbre en los encargados de formular políticas y en el público acerca de quién es responsable lo que puede hacer que se pase la responsabilidad a otros actores cuando las cosas van mal, lo que buen gobierno pretende evitar son las culpas y la búsqueda de chivos expiatorios.

- El "buen gobierno" identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva. La

dependencia de poder quiere decir que las organizaciones dedicadas a la acción colectiva dependen de otras organizaciones y que para alcanzar metas, las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes; así el resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino además por las reglas del juego y el contexto del intercambio. Gobernar es desde la perspectiva de buen gobierno un proceso interactivo porque ningún agente, público o privado, tiene bastante capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente problemas.

- El "buen gobierno" se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas. Esas redes guardan relación con las comunidades políticas y otras modalidades de agrupaciones basadas en funciones o problemas; las redes de buen gobierno, no se limitan a influir en la política oficial sino que asumen el propio gobierno son así las relaciones necesarias para realizar acciones públicas y de gobierno.

- El "buen gobierno" reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear la autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

De igual forma que Gerry Stoker, Bob Jessop considera al buen gobierno como la necesidad de coordinar actividades interdependientes entre los diversos actores, de establecer redes (heterarquía) en formas como las redes interpersonales que se autorganizan, la coordinación negociada entre organizaciones y la dirección entre sistemas descentralizados en la que media el contexto. Tanto el buen gobierno como la gobernanza se aplica en sociedades capitalistas avanzadas y abiertas difícilmente los países que no cuentan con ciertos requisitos como instituciones políticas estables y fortalecidas, justicia social, sociedades participativas, entre otros, difícilmente tienen la capacidad de aplicar estos términos. Sin embargo, eventualmente su construcción podría convertirse en un medio más allá de una condición para lograr una AP responsable y eficiente, pero sobre todo es una vía efectiva para reconstruir la relación de confianza, de corresponsabilidad y participación entre el gobierno y la

ciudadanía. Un buen gobierno será un gobierno eficiente, responsable, que sea garante de la gobernabilidad, y lograr un gobierno con estas características ha sido el motivo principal por el cual se han iniciado las reformas administrativas o la modernización administrativa en muchos países.

## **Elementos que circuncidan al buen gobierno y la gobernanza**

Los conceptos en ciencias sociales por lo general se encuentran rodeados de otros que le dan sustento, para entender con mayor claridad el concepto de gobernanza se describen algunos con los que posee contigüidad como: Estado, gobierno, gobernabilidad, democracia, participación ciudadana, ética pública, rendición de cuentas, evaluación pública y descentralización

### **Estado**

El Estado es un término con un largo recorrido histórico y que también ha sido objeto de estudio desde hace mucho tiempo. Ha sido estudiado en sus estructuras, funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, etc., como un sistema complejo considerado en sí mismo y en sus relaciones con los otros sistemas contiguos (Bobbio, 2001: 70). Su evolución surge del sentimiento de pertenencia a un grupo establecido que se encuentra en un territorio o espacio físico (consideración sobre la vida social del hombre, sobre el hombre como animal social, necesidad de los individuos con objeto de alcanzar fines particulares)<sup>14</sup>; y se expresa en el interés por la posesión personal, la propiedad privada<sup>15</sup>. Cuando Maquiavelo habla del Estado se refiere al máximo poder que se ejerce sobre los habitantes (centralización del poder coercitivo) de un determinado territorio (máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando) y del aparato del que algunos hombres o grupos se sirven de adquirirlo o conservarlo (Estado-máquina) (Bobbio, 2001: 65).

En su origen el Estado se presenta como un ente omnipresente, garante de los derechos de los miembros de una comunidad al que se le atribuye tres

---

<sup>14</sup> Estos aspectos son abordados por Aristóteles en el capítulo del Ética Nicomaquea.

<sup>15</sup> Para Locke la finalidad del gobierno civil es la garantía de la propiedad que es un derecho individual, cuya formación señala es anterior al nacimiento del Estado.



funciones esenciales (Montesquieu, 1985: 40-46): generar leyes para gobernar al pueblo, aplicación de esas leyes, y la resolución de conflictos e intereses entre individuos.

Max Weber al contemplar el proceso de formación del Estado moderno como un fenómeno de expropiación por parte del poder público de los medios de servicio estableció que el Estado se define mediante dos elementos constitutivos, la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza (Weber, 1998). De modo que el Estado se presenta como la fuerza política superior a las fuerzas privadas de la sociedad que evita que la vida civil llegue a extremos del antagonismo. Para ello, cuenta con una poderosa maquinaria administrativa que en todo momento hace valer los fundamentos de la coacción política con el fin de detener los ataques de la lucha de clases en el área de la economía capitalista, reviste situaciones peligrosas que no siempre pueden ser controladas por medio del consenso y la negociación. Por eso cuando éstas atenta contra la sociedad, el Estado, sin miramiento alguno las reprime (Poulantzas, 1973).

El Estado se define aquí como el instrumento indispensable y constructivo dotado de poderes, atribuciones, normas y medios, al conjugarse, adquieren una *suma potestad e imperium* que se explican por su propia naturaleza, es decir, su poder mismo (Uvalle, 1999: 45). Su organización en tanto que formación orientada a la consecución de fines u objetivos concretos de carácter social, precisa no sólo de la legitimación institucional que proviene de la observancia y cumplimiento del marco legal (principio de legalidad, imparcialidad, sometimiento al poder político electo) (Garde, 2005), sino también de lo que podría denominarse la legitimación por los rendimientos, entendida como la valoración positiva de la acción gubernamental en la provisión de bienes y servicios ofertados a los ciudadanos.

La gobernanza centrada en el Estado tiene que ver con las relaciones cambiantes entre éste y la sociedad y una creciente dependencia de instrumentos y recursos, en donde el Estado sigue siendo considerado como el centro considerable de poder representativo y político pero cuya función es más ahora de dirección al establecer las prioridades y objetivos de forma conjunta con la

sociedad. De modo que su función sigue siendo la de dirección de la sociedad y la economía.

### **Gobierno**

El gobierno se relaciona con la dirección, con el arte de dirigir con elementos de comunicación y control para que un grupo de personas dirijan los destinos del resto de la comunidad. Esta necesidad fue planteada por Thomas Hobbes al señalar que era necesario el orden y obediencia del pueblo, a través de las leyes, así como el poder mismo del gobernante, basando su argumento en que el hombre por naturaleza es violento y agresivo, esta reflexión da impulso a establecer un contrato social por el cual la comunidad cede poderes a un grupo de personas con la tarea de organizar la vida interior y exterior de dicha comunidad.

John Locke además estableció que no sólo la legitimidad y la fuerza son elementos esenciales para establecer un espacio físico con miembros civilizados y organizados; también determinó el imperativo de diseñar un mecanismo por medio del cual no sólo bastaba ceder todo el poder de la comunidad a un grupo de personas sino el resto de la comunidad debía tener obligaciones para con la élite gobernante, al mismo tiempo los gobernantes detentaban ciertas obligaciones para con sus gobernados, a través de la Constitución o algún ordenamiento jurídico. Como menciona Norberto Bobbio en *Estado, Gobierno y Sociedad* en las declaraciones de los derechos norteamericanos y franceses, se enuncia solemnemente el principio de que el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno, dicho principio ha influido en todas las constituciones posteriores. El gobierno es de este modo el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos, es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos” (Guerrero, 1986: 183).

La concreción de la categoría Estado se da a través del gobierno, de esta forma el gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado (Sanabria, 2005). El gobierno desde el momento de la aparición del Estado, ha consistido en una institución que se erige en núcleo central de una comunidad política, dicho núcleo reunió entre otras, las condiciones

siguientes (Arbós y Giner, 1998: 5): (a) ostenta -a menudo compartiéndola con presidencias estatales, parlamentos y tribunales-la autoridad suprema de un Estado, su soberanía; (b) transmite órdenes que los súbditos -frecuentemente ciudadanos- deberían obedecer; es decir, ordena la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas órdenes; (c) distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza; (d) otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus súbditos, es decir, distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o colectivos determinados; (e) se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes u objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de justicia. Dichas condiciones se fundamentan en dos características que ha de cumplir cualquier gobierno: la legitimidad y la eficacia (las cuales son los elementos básicos de la gobernabilidad).

Richard Rose estableció además cinco elementos integrales del gobierno: leyes, ordenamientos fiscales, empleados públicos, organizaciones públicas y programas públicos. Las leyes tienen como objeto limitar el estado natural, los ordenamientos fiscales permiten la obtención de recursos necesarios para que se puedan ejecutar una serie de acciones a las que está obligado el gobierno, los servidores públicos representan una elite preparada con sentido de responsabilidad y lealtad institucional pues son los hacedores y el brazo de las cuestiones públicas, las instituciones y los programas que materializan los productos que de ellos mismos emanan (Rose, 1998: 90).

Gobernar comprende la movilización de leyes, dinero, empleados y la conversión de estos recursos en resultados a través de programas con el propósito de mantener la eficacia y el consenso político. Por lo que el gobierno se presenta como un mecanismo que utilizamos para tomar decisiones comunes, constituye el medio por el que se prestan servicios que benefician a toda la

población y es el medio por el que se resuelven los problemas colectivos (Osborne y Gaebler, 1994).

Hacia los años setenta se presentó un problema de eficacia y consenso político en los Estados democráticos que se conoció como crisis del Estado de Bienestar, la cual fue enfrentada por medio de diferentes estrategias que abrieron un abanico de objetos de reflexión sobre las nuevas problemáticas del gobierno, incluso había cuestionamientos tales como el que apareció en la revista *Times*, ¿Ha muerto el gobierno? Pues la confianza en el gobierno había caído a niveles desconocidos. El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial con sus burocracias centralizadas, preocupadas por las reglas y las regulaciones y las cadenas jerárquicas de mando dejaron de funcionar “lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros...cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él” (Osborne y Gaebler, 1994 39). Sin una visión de cambio los gobiernos pierden su capacidad para desarrollar tareas que mejoran sus condiciones de vida, en esta situación grupos e individuos buscan su propio beneficio con lo que se produce una "parálisis económica y social", así en medida que la globalización penetró en más y más países la reflexión en torno a la capacidad de gobernar cada vez más compleja fue agrupada bajo el concepto de gobernanza.

### **Gobernabilidad**

En la actualidad la globalización está modificando el entorno social, político y económico del mundo por lo que se presenta como un reto importante para el gobierno de los Estados. Hacia los años setenta del siglo pasado, países desarrollados comenzaron investigaciones para evaluar las condiciones necesarias para gobernar sociedades heterogéneas con recursos escasos, dando inicio así a los estudios sobre la gobernabilidad. La palabra gobernabilidad como otros conceptos de las ciencias sociales no tiene una definición única y por lo general no es abordada desde un sólo ámbito “sino desde una perspectiva que tenga en cuenta toda acción del gobierno [...] mediatizada por dos particularidades: su carácter medioambiental y el propio sentido de los productos del gobierno” por lo que el tema de gobernabilidad es enfrentado de diversas

formas dependiendo de las “particularidades e interacciones entre organizaciones de intereses, partidos políticos, instituciones representativas y burocracia administrativa en el interior del sistema político” (Arbós y Giner, 1998: 10-11).

Generalmente la noción de gobernabilidad se ubica a partir de la década de los años setenta del s. XX en donde se presentaron una serie de cambios importantes en cuanto a las funciones del Estado, tras la caída del Estado de Bienestar, en el momento en que el gobierno se convierte en el rector de la actividad económica dando pie así al modelo neoliberal. El término de gobernabilidad aparece en el momento en que “las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada” y es cuando se habla de problemas de gobernabilidad o crisis de gobernabilidad, por tanto, “la gobernabilidad, la capacidad de gobernar, se convierte en objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno” (Arbós y Giner, 1998: 6) y se muestra como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (una medida suficiente de aceptación popular, así como de las diversas instituciones de la propia esfera política y de la sociedad civil) (Arbós y Giner, 1998: 13).

Un gobierno debe tener capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos, gestionarlos, al tiempo que procura conservar su propio poder, sin embargo, como se señaló anteriormente, la legitimidad y la eficacia son necesarias para la estabilidad del gobierno y del orden social, gobernabilidad en este sentido, consiste en la capacidad de un gobierno en ejercer a la vez estas dos funciones.

La legitimidad se sitúa desde el momento en que los gobernantes ejercen su poder y se abre la posibilidad de interrogarse sobre su efectividad y comparar sus mandatos o acciones de gobierno con lo que sancionan las constituciones<sup>16</sup>, y

---

<sup>16</sup> Las constituciones reconocen las atribuciones, limitaciones y responsabilidades del poder público para evitar que se convierta en fuente de abuso tanto para las personas como para sus

que además se encuentran “estrechamente relacionadas con la autenticidad de los resultados que se obtienen en un periodo determinado [...] en consecuencia la legitimidad significa cómo el prestigio de las autoridades es producto de capacidades que deben producirse a partir de ganar las elecciones al conseguir la transformación deseada en la sociedad” (Uvalle, 2007: 33-34).

La eficacia para el gobierno no es sino la consecución de objetivos y está determinada por las expectativas de la sociedad y por otro lado la legitimidad hace referencia a la condición de aceptable que tiene la autoridad del gobierno a los ojos de los ciudadanos y si bien cada individuo puede tener una medida para evaluar la legitimidad, lo cierto es que la característica de las sociedades democráticas es compartir la idea de que la condición necesaria para calificar de legítimo un gobierno es que tenga su origen en las elecciones libres y competitivas (legitimidad electoral), una vez conseguido esto, los gobiernos han de conseguir legitimar el ejercicio mismo de su poder frente a la mayoría de los ciudadanos que aceptan la legitimidad democrática que presentan a los poderes demandas. La legitimidad democrática puede ser considerada suficiente al principio pero el ejercicio cotidiano del poder se somete a una fuerte presión de demandas sociales, en el sentido de que es necesario satisfacerlas aún cuando no existan las estructuras administrativas idóneas de ahí que cuando se hable de la crisis de ingobernabilidad se aluda a la incapacidad de los gobernantes por las demandas excesivas de los ciudadanos o “sobrecarga de demandas.” Por tanto, la legitimidad además “exige que la relación gobernantes-gobernados tenga como referente la capacidad institucional para atender y procesar demandas en competencia y conflictos de interés para asegurar la estabilidad de la sociedad” (Uvalle, 2007: 33).

En este tenor, la gobernabilidad democrática se refiere a las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política (Lechner, 1995) sin embargo, como señala Lorenzo Meyer

---

propiedades [...], son además las fuentes primarias para que el poder público actúe con apego a principios, valores y normas que las propias Constituciones consagran (Uvalle, 2007: 30).

“ninguna democracia asegura la gobernabilidad, pero cuando está muy gastado el régimen y cuando el sistema internacional ya no acepta ningún otro tipo de sistemas más que el democrático, el autoritarismo tradicional sí asegura la ingobernabilidad. Democracia no es igual a gobernabilidad”. (Mellado, 2001: 25)

De ahí que dicha noción aluda y facilite la conceptualización de gobernanza (que será analizada en un capítulo sucesivo), pues dicha acepción hace referencia también a la capacidad de gobernar y es evaluada a través de ciertos indicadores como la eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad con los que debe operar la administración para mejorar su actuación, por lo que la gobernabilidad se refiere a esa misma capacidad de gobernar, pero en un sentido más amplio incluyendo los elementos antes mencionados pero incorporando también “todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales” (Lechner, 1995).

La gobernanza bajo la orientación de la gobernabilidad hace referencia al modo en cómo el gobierno utiliza sus capacidades para dirigir a la sociedad y cómo las convierte en acciones y resultados que en el actual contexto social acrediten ser útiles. La pregunta crucial es cómo crear y asegurar la capacidad de gobernar del gobierno y algunos autores sugieren que para lograrlo se requiere hacer un diagnóstico sobre las capacidades y poderes de los que carece el gobierno y mediante el diseño de un proceso político conseguirlos, se podrá señalar que se ha dotado al gobierno de capacidades cuando éste posee capacidades o poderes institucionales, fiscales, administrativos básicos o en caso de que lo posea pero no sean eficaces poner en marcha procesos de reforma, modernización e innovación a fin de que se aprovechen las capacidades que no se han aprovechado o explotado adecuadamente.

### **Democracia**

El término democracia como lo menciona Robert Dahl deriva del vocablo griego *demokratia* el cual fue acuñado a partir de *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno) a mediados del siglo V a. C para denotar los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas (Bulcourf, 2009: 20).

El resurgimiento de la noción de *demokratia*, ahora como democracia moderna se da en los sucesos políticos entre Gran Bretaña y Estados Unidos, independizado este último país del primero y que llevó a la Declaración de Independencia en 1776, redactada por Thomas Jefferson, Benjamin Franklin y John Adams en la cual expresaban la relación entre el ciudadano y el Estado en los siguientes términos: “Sostenemos que estas verdades son evidentes por sí mismas, que todos los hombres han sido creados iguales, que fueron dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables como el derecho a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad. Que para dar cumplimiento a esos derechos, los hombres han instituido gobiernos, los cuales derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados” (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2008), en el siglo XIX Alexis de Tocqueville definió a esta como la única meritoria de ser llamada democrática.

Desde entonces hasta hace aproximadamente un siglo la noción de democracia era meramente política, sin embargo, en la actualidad se habla también de democracia en un sentido no político o subpolítico, como la democracia social<sup>17</sup>, democracia industrial y democracia económica (Sartori, 1997: 28). Este concepto se ha tornado básico dentro de la praxis gubernamental, en los discursos académicos y en general en la cotidianidad de la vida de millones de personas.

La democracia es “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1991: 14). A fin de que una decisión pueda ser considerada como colectiva se necesita que sea tomada con base a reglas que son establecidas por quienes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todo el grupo y con qué procedimientos.

---

<sup>17</sup> La democracia social está ligada a la democracia política, según Sartori la democracia social se aplica implícitamente a la red de democracias primarias, es decir, comunidades pequeñas y organizaciones voluntarias, que pueden florecer por todas partes en una sociedad, proporcionando así la infraestructura y la médula social a la superestructura política. Una sociedad multigrupal, en la que la unidad “grupo” consiste en grupos estructurados, democráticamente se califica también como democracia social (Mellado, 2001: 17)



La regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría; esto es, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión (Bobbio, 1991: 15). Sin embargo, Bobbio también ha recalcado que no basta la regla de la mayoría para que se considere una democracia; ni es específica de los sistemas democráticos, ni éstos toman todas las decisiones colectivas por mayoría, lo que caracteriza un sistema democrático es el sufragio universal, es decir, el principio de mayorías aplicado a las votaciones que se realizan bajo el sufragio universal; sólo se puede hablar de democracia cuando las decisiones colectivas se adoptan a través de la participación de la mayoría de los ciudadanos en esas decisiones colectivas, y no sólo cuando se sigue el principio de la mayoría.

En la democracia como sistema de gobierno se pueden reconocer atributos como la existencia de instituciones y procedimientos que permiten a los ciudadanos expresar sus preferencias efectivas y en donde existen restricciones institucionalizadas para el ejercicio del poder (competencia); otro elemento es la existencia del sufragio y el derecho a participar en la selección de las políticas y autoridades (inclusión/participación). La democracia según Gianfranco Pasquino debe reorganizarse en torno a tres principios básicos: competencia político electoral, responsabilidad en los y de los aparatos y competitividad en la sociedad lo cual ofrece la oportunidad de llamar a los ciudadanos a ejercitar sus capacidades, a proteger sus intereses y a promover sus ideales, por lo que señala “la democracia no es un mero conjunto de técnicas, de mecanismos, de estructuras, que la democracia exige en su fundamento una ética; que la democracia prospera cuando el discurso público sobre sus fines se desarrolla sin hipocresía, sin manipulaciones y sin concesiones; que la democracia persigue fines que conciernen también al mejoramiento de los individuos según sus preferencias articuladas, discutidas, contrastadas, redefinidas. Concluyó sosteniendo que la democracia, lejos de ser un régimen político caracterizado por la impotencia, replegado sobre sí mismo, es al contrario, un régimen político capaz de renovarse, de adaptarse, exigente con sus ciudadanos y con sus gobernantes

[...] Que la democracia no puede limitarse sólo a la elección de los representantes y de los gobernantes es ahora una posición ampliamente compartida” (Mellado, 2001: 17-18).

De modo que la democracia comprende no sólo el régimen constitucional, con elecciones libres, con sufragio universal sino además un pluralismo de la información, libertades civiles, poder efectivo de los funcionarios elegidos y autonomía funcional para los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En síntesis la democracia lleva implícita la participación responsable y voluntaria de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Para Sartori, la democracia son esfuerzos en pos de un objetivo y no experimentos ciegos, la participación ciudadana es un componente de la democracia porque la construcción y consolidación de esta labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y los partidos políticos, sino también a la sociedad civil.

La democracia de tal forma alude a otros conceptos vinculados entre sí como gobierno, gobernabilidad, participación ciudadana, la construcción y la consolidación de la democracia es una tarea que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y los partidos políticos sino también a la participación de diferentes actores sociales, en particular desde su condición de ciudadanos entendidos estos como un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, conformándose como el sujeto de la vida pública y de la legitimación del poder, ya que la fuente primaria del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de los ciudadanos<sup>18</sup>.

Como ya se ha mencionado en la década de los ochenta y más particularmente con los procesos de estructuración y cambio en los noventa, el Estado tendió a convertirse en un agente de los procesos de mundialización y en la medida que esto ocurría se fueron rompiendo una serie de alianzas sociales y se originó un lento y complejo deterioro de legitimidad. Correlativamente a esta crisis, se inició un proceso de democratización que buscaba conjugar la

---

<sup>18</sup> La noción del ciudadano se expresa nítidamente en el término elector (o votante) que es una categoría jurídico-política básica que iguala a los individuos entre sí, puesto que desde que se instauró el sufragio universal y secreto en el curso del siglo XIX y principios del XX cada elector, independientemente de su situación social particular, tiene el mismo peso al ejercer su derecho al sufragio. (Peschard, 1994: 25)

consolidación de la democracia como régimen y el desarrollo de nuevas formas de organización democrática de la vida cotidiana el cual se fue enfrentado a una serie de problemas asociados a la incapacidad de satisfacer un conjunto de derechos ciudadanos mínimos, lo que afectó seriamente la legitimidad del Estado.

Es conveniente mencionar que efectivamente se introdujeron importantes cambios en el aparato del Estado, sin embargo, éstos sólo lograron una forma “híbrida” del mismo, pues combina formas modernas para hacer funcionar la economía pero sigue manteniendo formas patrimonial-burocráticas en su relación con la sociedad, de forma aparente, “se ha cambiado para mantenerse igual” (Calderón, 2004). De ahí que la ‘reivindicación de lo administrativo y lo burocrático sobre lo social y democrático’ sea necesaria para el éxito procedimental de la administración y sea capaz de cumplir responsabilidades de interés común y en donde la administración se presente como una “pieza importante en el gobierno de la democracia, porque favorece la expresión nutrida y compleja de la vida plural.” (Uvalle, 2003: 48-52).

Esta situación fue entendida por diversos organismos internacionales como la ONU y en su Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se señaló que para revitalizar la democracia, principalmente en América Latina y México, era necesario devolverle el prestigio a la política esto es lograr que el ciudadano o ciudadana crea en ella, llenarla de contenido, relevancia y sentido. De igual forma redimensionar el Estado en tanto esfera de lo público, lo que significa reinventarlo como gestor de proyectos colectivos recobrando el espacio que hoy de manera significativa le despojan los poderes fácticos. Otra medida es lograr la subordinación de la economía a la política reconciliando el mercado con el Estado, dándole voz a la gente al momento de escoger el “modelo”, con una visión más humana y que por lo tanto coadyuve al desarrollo humano y por último y más importante ser ciudadanos, también, de la aldea global, cosechar las promesas de la globalización, ampliando el margen de acción de los Estados y sociedades (Patten, 2004: 20). Referente a este último reto es importante brindar numerosas oportunidades como la inversión extranjera directa, comercio, acceso a tecnología de la información, sin embargo, también es cierto que sólo los países que cuentan

con una AP eficaz, instituciones políticas y económicas sólidas, políticas sociales adecuadas, son quienes pueden asegurar que la mayoría de los sectores se benefician de una mayor integración a la economía global.

Estos cuatro desafíos que representa la democracia se entrecruzan pues para ampliar la ciudadanía hay que agrandar la política y para agrandar la política hay que ampliar el debate acerca de la política y mejorar la gestión de la AP “un problema principal del Gobierno no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficiencia de éstas, la poca efectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad de estado y gobierno” (O'Donnell, 2004: 181). Sin embargo, la reducción o eliminación de burocracias innecesarias y de la racionalización de las mismas no es el punto de partida, lo primero que se debe realizar es preguntarse qué tipo de nación o de Estado pretendemos y podemos ser, la respuesta que se dé a esta pregunta determinará qué es lo que se considera o no "innecesarias", cuáles deberían ser reformadas y, así mismo, cuáles creadas.

Para poder aprovechar las oportunidades a partir de la globalización, los países necesitan reinvertir en su sector público, mejorar su capacidad de formulación, implementación e instrumentación de políticas, fortalecer sus instituciones, desarrollar la capacidad de los recursos humanos y lograr suficiencia tecnológica. Una forma de avanzar en la dirección correcta consiste en ampliar la agenda pública, en especial el de las políticas públicas. Esta agenda que ha sido monopolizada por cuestiones económicas, como sugiere O'Donnell, por intereses de clases y sectores dominantes, dicha agenda se caracteriza por estar "impregnada de poder, quién maneja la agenda: qué se va a discutir, por quiénes y en qué términos y debería ser modificada en razón de un proyecto de nación y en beneficio de su población.”

En muchos países la transición democrática no ha rendido los resultados que se esperaban, puesto que se creía que los gobernantes representativos tomarían las riendas de la conducción nacional, sin embargo en muchos países se presentan problemas de credibilidad, legitimidad y capacidad para resolver problemas económicos, conflictos sociales y prever complicaciones. Del gobierno democrático se espera que sea capaz de dirigir, coordinar y articular a su

sociedad, de conducirla y dirigirla con rumbo fijo, en conclusión que tenga capacidad gubernativa o en caso de no tenerla desarrolle las capacidades necesarias usando nuevos formatos e instrumentos directivos que permitan a las sociedades tener sentido y capacidad de dirección. (Aguilar, 2006: 40).

Gobernar ahora se presenta como un proceso de dirección de la sociedad, en donde se consideran fundamentales las prácticas de la AP pues permiten a los gobiernos ser capaces de resolver los problemas de las sociedades y prestar con eficiencia y calidad servicios públicos, su meta es contar con sociedades democráticas y abiertas, con gobierno de leyes, finanzas públicas sanas y resolver problemas en áreas de importancia social como la pobreza y la desigualdad social.

El concepto de gobernanza provee también la capacidad política por medio de la cual se busca brindar movilidad al aspecto público del gobierno, esto es, legitimar el régimen político democrático a través del ejercicio soberano de la sociedad civil en donde haya una rendición de cuentas real, transparencia en la toma de decisiones y eliminación de la corrupción. Es así como la gobernanza se presenta como un proceso en que las sociedades u organizaciones adoptan decisiones importantes, determinan a quiénes se aplican y cómo se deben rendir cuentas y el adjetivo “democrático” se puede agregar cuando existen medios para la participación en el proceso de establecimiento de las metas, y los medios efectivos para la rendición de cuentas que permita evaluar las actividades de quienes actúan en nombre del público. Algunos reflexionan sobre la democracia como un conjunto de valores y la gobernanza como un proceso de interacción entre tres grandes agentes, el Estado, la sociedad civil y el sector privado con ciertos principios universales como la participación, rendición de cuentas, igualdad, libertades, derechos, etc.

Probablemente la razón para brindarle importancia al problema de la gobernanza es que muchas sociedades, incluida la mexicana, no se consideran u observan consolidados los sectores de la economía productiva y competitiva ni los de una sociedad civil solidaria y mutualista, razón por la cual fuera del agente de gobierno parece no existir poderes sociales con capacidad de solución de

problemas y de autorregulación, cuyas actividades y resultados contribuyen a la conducción de la sociedad hacia metas de vida de mejor calidad (Aguilar, 2006: 107).

Un principio, es el que Paul Hirst propone con la “*associative democracy*” en donde haya una permanente comunicación entre gobierno y sociedad en el intercambio sostenido de información y opinión, en el diálogo formador de consenso. El dialogo puede ser social o públicamente productivo, aún idealista está propuesta la única gobernanza posible y democráticamente responsable en las condiciones actuales implica asociaciones y asociación, diálogo entre asociaciones públicas y privadas en busca de consensos sobre una agenda y dirección social compartida.

### **Participación ciudadana**

La participación ciudadana ha sido discutida desde hace muchos siglos, Aristóteles al referirse al ciudadano de la *polis* con *zoon politikón*, animal político, argumentaba que el hombre era por naturaleza un animal social que solamente puede experimentar su individualidad con relación a la sociedad. Posteriormente, Santo Tomás de Aquino retomaría esa máxima aristotélica llamando al ciudadano *animal político y social*, cuando habla que en el hombre deber haber un orden triple (el primero el orden de la razón, el segundo el de la ley divina): “el hombre es un animal político y social de ahí que sea necesario un tercer orden, con el cual el hombre se ordene a los demás hombres, con quienes debe convivir.”

Se observa que los hombres viven en sociedad, en comunidad porque según Aristóteles un hombre no político era un ser defectuoso, un ente no participativo. Una definición mínima que ofrece Giovanni Sartori de participar es “un tomar parte activo, que verdaderamente sea mío y buscado libremente por mí” (Mellado, 2001: 20) si se considera esta idea, el desarrollo y evolución del Estado da cuenta de ello pues se da a raíz del sentido de identidad o pertenencia a un grupo determinado, en un espacio físico o territorio y también a partir de los deseos de posesión personal por un interés por la propiedad privada de ahí la necesidad de un ente superior capaz de dirimir las dificultades entre particulares y garante de los derechos de los miembros de la comunidad.

La participación en este sentido es buscar espacios públicos para manifestarse, influir y controlar decisiones, con base en los derechos y la legitimidad que han sido concedidos. La participación es al mismo tiempo un proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Este proceso tiene las características de ser dinámico, complejo y articulado y a su vez implica diferentes momentos y niveles.

La participación establece relaciones entre las fuerzas y los movimientos e interacciona con una serie de elementos estructurados conocidos y desconocidos de ahí que se reconozca su complejidad. Es también un proceso articulado porque requiere una interacción establecida y definida en la dinámica que se establece entre la sociedad y el Estado (dinámicas derivadas de mecanismos, formas de manifestación, cooperación y medidas para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que den respuesta a sus necesidades y demandas inmediatas) (Chávez, 2003: 11-12).

La participación puede mejorar la gestión pública de diversos modos uno de ellos es que a través de ella se puede obtener información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de los involucrados de modo que los programas puedan ser mejor adaptados a las necesidades locales, lo que favorece un mejor uso de los recursos.

La participación también puede mejorar la entrega de los servicios pues al conocer lo que se espera de ellos se puede atender mejor a la demanda y la calidad, su inconveniente incluye un aumento de las expectativas racionales. Por otra parte, la participación de los usuarios en relación a los servicios aumenta la *accountability* de los funcionarios (Lahera, 2002: 209).

La intención es que en la AP exista un público, ciudadanos interesados en los asuntos públicos que deliberen y que se comprometan en la solución de los problemas. Los ciudadanos y su participación ocupan un papel fundamental y central en la gobernanza de modo que vindica lo público y más aún restablece el derecho de éstos de participar y corresponsabilizarse con el bien común y con aquellos asuntos públicos que le son de interés, “atrás queda la idea de

considerarlo [ciudadano] como el gobernado y administrado por definición (Aguilar, 2006: 44). En la gestión pública y en la gobernanza también se le vindica como el agente y sujeto crucial pues sus comportamientos, demandas y expectativas determinarán las acciones que se llevarán a cabo y de su cumplimiento dependerá la legitimidad y efectividad del gobierno. De modo que se comienza a considerar la esfera de lo público como el espacio en que ciudadanos y poderes públicos dialogan y deliberen sobre los asuntos públicos y gobernar es decidir cuáles son los bienes y servicios que son de utilidad y que satisfacen las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

### **Ética pública**

La ética se entiende estrechamente relacionada con el servicio a los ciudadanos que la AP brinda, por un lado es una exigencia de todos y cada uno de los servidores públicos, cualquiera que sea la actividad administrativa que realizan y, por otro lado, un objetivo de la acción administrativa. La referencia de ética se da en el sentido de responsabilidad que deben tener los funcionarios, en tanto que son servidores de los intereses generales.

Por tanto la ética de los funcionarios públicos, y de quienes desempeñan funciones públicas en general, no puede entenderse sino sólo por relación a los principios de imparcialidad, eficacia, respeto al ordenamiento y realización efectiva de los derechos fundamentales. La conclusión no puede ser otra en atención a la función que corresponde a la Administración y a la garantía de los servicios que los ciudadanos tienen derecho a recibir (Jalvo, 2006: 58) “eliminando complicidades, combatiendo dilaciones, desterrando la ineficiencia, aspectos que la administración debe nulificar para no quedar atrapada en la duda y el desencanto de los ciudadanos [de ahí que] la ética del servicio público sea fundamental para que los escándalos no la conviertan en un sitio que afecta los principios de la vida republicana” (Uvalle, 2003: 140).



Es cierto también que la ética o deontología<sup>19</sup> de los funcionarios no impone únicamente deberes de imparcialidad, eficacia, respeto al ordenamiento, etc., incluye otro tipo de obligaciones que pueden extenderse a la vida privada del funcionario, es decir, a la exigencia formulada bajo términos de una conducta regular, digna, honorable, acorde con la dignidad y prestigio propios de la administración. Considerando que la administración deba velar por su prestigio y buena imagen, los funcionarios deban observar una especial conducta, esto es “que las conciencias individuales se articulen en la conciencia colectiva para asegurar las condiciones fundamentales de la vida asociada.” Esa es precisamente la concepción de ética, valores que aluden al deber ser para propiciar que las conductas individuales y colectivas tiendan a la congruencia [...] es un núcleo que favorece modos honrados de proceder y permite que el valor de la responsabilidad se acreciente de manera individual y colectiva (Uvalle, 2003: 141).

La ética pública conforma el orden justo y estable, los criterios de organización de la vida social, el conjunto de valores, principios y derechos, en definitiva el contenido de la idea de justicia que el ordenamiento jurídico de una sociedad democrática debe realizar. Su finalidad es que todos y cada uno de los ciudadanos estén en condiciones de desarrollar plenamente los rasgos de su dignidad y muy especialmente el de escoger libremente su moralidad privada (Vidal, 1999: 184). Es por otra parte la que se relaciona con la administración, regulación y asuntos públicos, pues comprende el espacio de las instituciones que tienen a su cargo la vigencia productiva y honrada de la sociedad civil [...] es un imperativo para el desarrollo honrado y eficiente de la AP dado que proporciona los elementos que favorecen la relación deseable entre los valores y los hechos (Uvalle, 2003: 149-150).

---

<sup>19</sup> Deontología (del griego δέον "debido" + λόγος "tratado"), término introducido por Bentham — *Deontology or the Science of Morality*, en 1834— Con este término se hace referencia a la rama de la Ética (disciplina filosófica que tiene por objeto de estudio la observación de la moral y de las obligaciones de la persona) cuyo objeto de estudio son los fundamentos del deber y las normas morales. Se refiere a un conjunto ordenado de deberes y obligaciones morales que tienen los profesionales de una determinada materia. La deontología es conocida también bajo el nombre de "Teoría del deber" y junto con la axiología es una de las dos ramas principales de la Ética normativa.

Pese al incuestionable deber de observancia de los principios éticos de los funcionarios es también incuestionable la presencia de determinados fenómenos en la AP que han avivado el interés por la ética, como la corrupción por un lado y la tendencia de cambiar la organización administrativa. El combate a la primera se ha estipulado como un requisito imprescindible de legitimidad de la actividad administrativa y en consecuencia de la confianza de los ciudadanos en la Administración. Respecto al segundo aspecto, es una necesidad que se ha hecho frecuente en las administraciones públicas de varios países impulsada y apoyada por organismos internacionales como la OCDE que señala que las reformas de la gestión pública y la confianza general en la AP depende de la ética y el comportamiento correcto y honesto que comprende a su vez un compromiso político, marco legal eficaz, códigos de ética efectivos<sup>20</sup>, actitud de apoyo al servicio público y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y una sociedad activa que vigile el desempeño de los funcionarios, “cuando la ética es parte activa del sector público se convierte en un sistema institucional de normas, tiene un impacto multiplicador que acrecienta la confianza en la administración y los servidores públicos [...] una de sus ventajas es que contribuye al gobierno de las instituciones, es decir, el gobierno de las normas escritas, no el gobierno de la discrecionalidad ilimitada, [este gobierno] genera certidumbre y, en ese sentido, el servicio público es un pilar que puede y debe garantizar la atención formal y práctica de las demandas sociales” (Uvalle, 2003: 153).

### **Rendición de cuentas**

La rendición de cuentas o *accountability*<sup>21</sup> contiene dos dimensiones básicas por un lado representa la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*) y por otro lado incluye la

---

<sup>20</sup> Los códigos son estándares de conducta o de preceptos aislados que exponen de forma más o menos ejemplificativa el comportamiento exigible a los funcionarios. "Si bien es cierto que estos códigos o intervenciones normativas no han venido a descubrir el océano, pretender crear un clima que favorezca o propicie un comportamiento éticamente digno" (Jalvo, 2006: 59)

<sup>21</sup> La *accountability* ha sido traducida como rendición de cuentas sin embargo mientras *accountability* infiere un sentido de obligación, la noción de rendición de cuentas sugiere un acto voluntario, de una concesión del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad, por lo que se puede señalar que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas (Schedler, 2004: 11).

capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement* como un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley) (Schedler, 2004: 12). Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (carácter público del poder).

La rendición de cuentas es considerada como una fuente de la confianza política que los ciudadanos tienen en las instituciones y un método para informar y evaluar lo que realizan los gobiernos y la AP, “es un camino para que el ejercicio del poder no se efectúe en el anonimato ni en la irresponsabilidad, sino de cara a las reglas que estructuran los valores en la vida pública” (Uvalle, 2003: 188). La rendición de cuentas abarca tres diferentes formas para prevenir y corregir abusos de poder e irresponsabilidad, por una parte obliga al poder a abrirse a la inspección pública (información), segundo lo fuerza a explicar y justificar sus datos (justificación) y por último lo supedita a la amenaza de sanciones (castigo)<sup>22</sup> estos elementos convierten a la rendición de cuentas en una cúmulo de términos afines como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización (Schedler, 2004: 13).

La rendición de cuentas implica que la sociedad y los ciudadanos tienen el derecho de conocer, controlar y evaluar las capacidades que se relacionan con la gobernación y la administración de la vida pública (Uvalle, 2003: 189), implica también responder a preguntas sobre el ejercicio de poder (informar y explicar) y por tanto involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgarla, implica por último el derecho de recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder lo que hace que se establezca una relación de diálogo crítico entre los actores que exigen y los que rinden cuentas, es pues un derecho a la crítica y al dialogo (Schedler, 2004: 14-15).

En la rendición de cuentas existe la necesidad imperante de instituciones efectivas que hagan que no pase por desapercibido cuando alguien viola una

---

<sup>22</sup> La rendición de cuentas incluye estos elementos de coacción y castigo, lo que significa que los actores que exigen cuentas no solamente cuestionan, eventualmente también castigan el comportamiento impropio de servidores públicos (Schedler, 2004: 16).

norma y se sancione (supervisión y sanción efectiva) pues en caso contrario la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder. “[...] lo público se reivindica frente a los autoritarismos que niegan la capacidad de los ciudadanos y su poder para instituir controles más democráticos [...] lo público favorece el reencuentro de los ciudadanos y la AP desde el momento en que la rendición de cuentas implica el acceso directo y claro al estado que guardan los asuntos comunes” (Uvalle, 2003: 193).

La rendición de cuentas es uno de los requisitos de una buena gobernanza pues implica que los funcionarios elegidos o nombrados con un mandato público sean responsables y rindan cuentas de sus acciones, actividades y decisiones y donde la función de la sociedad civil consiste en imputar la responsabilidad de lo que ocupan los cargos públicos. Mediante la rendición de cuentas se procura determinar quién es responsable de qué y qué tipo de conducta es contraria a los marcos legales y se puede vincular tanto a la idea de la responsabilidad y las consecuencias de no cumplir con ellas.

### **Evaluación Pública**

Como señala Osborne y Gaebler en su libro *Reinventing Government* lo que puede medirse, se hace, si no se miden los resultados, éstos no pueden diferenciarse de los fracasos, si los éxitos no son visibles, no pueden premiarse y si estos no pueden premiarse, probablemente se esté premiando los fracasos, por otra parte si los éxitos no son visibles, no se puede aprender de ellos, si no se reconocen los fracasos, no se pueden corregir (Lahera, 2002: 274).

La evaluación pública se suscribe como resultado de la ausencia de mecanismos eficaces y sistemáticos para medir el rendimiento de la gestión y de los resultados, las razones son diversas, en algunas ocasiones la naturaleza de ciertas actividades gubernamentales dificultan el uso de medidas e indicadores directos, en otras ocasiones el problema es la disposición o interés de políticos y burócratas de alto nivel, en medir el rendimiento y evaluar la efectividad de sus resultados. La premisa de su uso en los gobiernos es clara, no se puede mejorar si no se sabe dónde se está, y para ello hay que evaluar, su utilización no es solamente en lograr la legitimidad de los procedimientos “sino que responde a los

valores de honradez que son inherentes a la dirección pública de la sociedad [...] que se relaciona con la cultura de responsabilidad” (Uvalle, 2003: 195). Cuando se tiene una orientación a resultados, necesariamente se deben evaluar las acciones públicas, así como optimizar sus alcances en el momento de la toma de decisiones; es decir, incluir la racionalización en el uso de instrumentos de la administración.

El interés tanto administrativo como político, se ha orientado más bien a controlar los insumos, o inputs, que recibe la AP y a garantizar la observación de normas y procedimientos (Mejía, 2005). Medir o bien evaluar el rendimiento de la prestación de los servicios públicos, no era una preocupación fundamental, pero poco a poco se ha llevado a la exigencia de mostrar los resultados de los gobiernos y a tener para ello ciertas metodologías o indicadores que muestren que se está avanzando en solucionar los problemas. Previamente los indicadores que eran más importantes eran los relacionados con la cantidad o volumen de cobertura de los servicios públicos sobre aquellos que medían la calidad y el impacto, sin embargo, la NGP se orienta al desarrollo de sistemas de evaluación de resultados que generen evidencias del valor, que dan seguimiento a los procesos, productos, efectos e impactos de las acciones.

El objetivo de la evaluación en la AP no es solamente la vinculación entre el presupuesto y el rendimiento de las instituciones sino que también representa un “sistema de aprendizaje que permite compartir experiencias, información, criterios y posiciones que favorecen un ambiente más plural y efectivo para mejorar las acciones de la AP, a partir de valorar con mayor objetividad los éxitos o las fallas de los programas” (Uvalle, 2003: 196)

La evaluación no es sólo un ejercicio técnico, “sino institucional porque implica la participación de actores gubernamentales y sociales que tienen interés en el impacto, los costos y beneficios que se derivan con el desempeño de la AP” (Uvalle, 2003: 199).

Algunos de los actores interesados en la evaluación de la gestión son los ciudadanos que buscan información acerca de la manera en que son usados sus impuestos, la efectividad de las acciones de la AP y la concordancia de éstas con

los deseos de los ciudadanos pero también los políticos por la necesidad de conocer la cantidad y la calidad de los servicios públicos producidos, el grado y oportunidad en que se han atendido los problemas públicos, si los recursos han sido empleados de forma adecuada y cuál ha sido la productividad del gasto y de las acciones de la administración. Así mismo los servidores públicos quienes son los que deben conocer sus debilidades y riesgos, la pertinencia de los objetivos y programas, y si el empleo de recursos públicos ha sido coherente y resultado adecuado y por último los implementadores de las políticas al reconocer los efectos de sus esfuerzos y las consecuencias de sus acciones.

Es importante resaltar que entre la asignación de recursos y el impacto que causan existe una incógnita ya que no necesariamente los recursos gastados cumplen los fines para los que fueron destinados. El cumplir con metas de eficacia y eficiencia en la prestación y entrega de productos (bienes y servicios) no implica que se esté contribuyendo a la solución de los problemas sociales. Para que exista impacto redistributivo del gasto social, es necesario que exista mayor racionalidad en la asignación de recursos (Pérez, 2003) para lograrlo es útil la incorporación del análisis logrado en la población a la que se dirigen los programas, y de su modelo de organización y gestión.

### **Descentralización**

En la gobernanza y la NGP, la descentralización se considera normalmente como un proceso en virtud del cual los poderes, las funciones, las responsabilidades y los recursos se transfieren del gobierno central a los gobiernos locales y otras entidades descentralizadas. En la práctica, la descentralización es un proceso que consiste en establecer un equilibrio entre las demandas de la periferia y las demandas del centro. Cuando está estructurada en forma apropiada, la descentralización proporciona un instrumento que permite conciliar cuestiones críticas de la vida pública como la forma de resguardar los intereses nacionales, asegurar el desarrollo coordinado, la igualdad en la distribución de los recursos, la diversidad y la autonomía local. Por lo que muchos países han procurado descentralizar sus sistemas políticos y administrativos, en diferentes grados y

éxito, pues cada país responde a su propia manera los desafíos y cambios en su funcionamiento administrativo y político.

La descentralización es un concepto que puede ser tanto un medio de mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos como una forma de proveer los valores más amplios de una democracia participativa pues implica transferir autoridad política, financiera, administrativa y jurídica del gobierno central a los gobiernos regionales y locales en varias formas: desconcentración de organizaciones del gobierno central a organizaciones locales, delegación de autoridad a organizaciones semiautónomas, devolución de la autoridad a los gobiernos locales, y transferencia a organizaciones no gubernamentales. De modo que la descentralización sea vista como la reestructuración o reorganización de la autoridad gubernamental a fin de establecer un sistema de responsabilidad compartida entre instituciones de gobierno a los niveles central, regional y local y de conformidad con el principio de la “subsidiariedad”, aumentando de esta forma la calidad y la eficacia del sistema de gobernanza e incrementando al mismo tiempo la autoridad y las capacidades a los niveles subnacionales (ONU, 2006).

## **CAPITULO III. TENDENCIAS DE RECONSTRUCCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GOBERNANZA Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.**

### **Gobernanza**

Se puede establecer que de forma importante las reformas se focalizaron en hacer más eficiente y eficaz a la burocracia, en muchos casos los resultados fueron positivos y siguen siéndolo, pero en otros surgieron problemas como consecuencia directa de las acciones que se implementaron, Guy Peters a este respecto señala que uno de los puntos fundamentales que ha originado dicha situación es la capacidad del gobierno (política y administrativa) para “conducir” a una sociedad y a una economía cambiante, la gobernanza surge como el proceso de proporcionar dirección a la sociedad<sup>23</sup>, lo que implica un conjunto de actores (públicos como privados) que procuran utilizar los instrumentos que tienen a su disposición para lograr que la economía y la sociedad actúen en función del logro de metas (Peters, 2003). En la gobernanza, tanto las instituciones, sus recursos y capacidades facilitan o dificultan que el gobierno lleve a cabo ciertas acciones y aún más importante que logre una comunicación efectiva con la sociedad para decidir conjuntamente la dirección y definición de la agenda de los asuntos de interés público. El desarrollo de estas capacidades es fundamental pues representan oportunidades y posibilidades de hacer ciertas cosas y lograr ciertos resultados de gobierno, por lo que su efectividad se mide en razón precisamente de acciones y resultados del gobierno y en la manera en que dirige a las sociedades y no tan sólo en las atribuciones que por ley posee el gobierno.

Con base a las contribuciones que este concepto pueda hacer a la NGP, el concepto de gobernanza es un concepto político administrativo cuyo uso es muy reciente, su empleo ha adquirido una importancia sin precedentes en cuanto a su discurso, contenido y utilización, sin embargo, en estos comienzos del siglo XXI no

---

<sup>23</sup> La governance tiene un origen francés derivado de gouvernance acuñado en el s. XVI pero conocido hasta el s. XVIII que implica la gestión del gobierno. Más tarde los ingleses lo usaron el término como sinónimo de dirección de los barcos o naves.



parece haber un consenso total en cuanto a su significado y se presenta aún como un proyecto conceptual, probablemente eso se deba a que en un entorno dinámico en los aspectos político, social, económico y cultural, esos términos significan aspectos totalmente diferentes en contextos diferentes.

Son las sociedades capitalistas las que han expresado y reconocido los cambios existentes en las relaciones entre el gobierno y sociedad y que han alterado la forma en que se dirige a la sociedad y el papel directivo del gobierno además de ser las que muestran una mayor preocupación sobre cómo los gobiernos resolverán las demandas de los ciudadanos de forma eficaz dado el tipo de instituciones político-administrativo que poseen a diferencia que en gobiernos que no cuentan con instituciones fuertes, una democracia consolidada, canales institucionales de participación, entre otros, los beneficios de la gobernanza se encuentran limitados.

Es probable que lo que busca este concepto es que la política y la AP sean capaces de materializar las demandas de la sociedad para que de esa forma se cumpla la razón del ser del Estado mediante una serie de herramientas con que cuenta el gobierno. Es cuando este concepto de gobernanza se convierte en útil e importante de estudiar para coadyuvar a la solución de problemas de corte social, económico, político y administrativo en las sociedades contemporáneas.

La literatura sobre la gobernanza ha sido también ligeramente confusa en su conceptualización, algunos autores la refieren al sostenimiento de la coordinación y la coherencia entre una gran diversidad de agentes con diferentes finalidades y objetivos, entre los que pueden figurar actores e instituciones políticas, grupos de interés, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y organizaciones transnacionales (Pierre, 2000: 3-4), esta definición muestra que si bien el gobierno de un Estado tradicional tiene que hacer frente a los retos internos y externos generados por algunos de los mismos agentes, es el reconocimiento que muchas de las tareas que previamente eran tareas indisputables del gobierno ahora son vistas más como problemas comunes y sociales que pueden ser resueltos por instituciones políticas pero también por otros actores.

Es aquí cuando el verdadero debate sobre la gobernanza entra a escena: cómo la gobernanza mantendrá la dirección, la guía y conducción de las instituciones políticas partiendo de la consideración de que ésta es más amplia que el gobierno. Aunque la definición aportada por Jon Pierre está centrada en la sociedad, también existe una definición que está más centrada en el Estado en la que se reconoce que la gobernanza “tiene que ver con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y una creciente dependencia de instrumentos de política menos coercitivos”, pues afirman que “el Estado sigue siendo el centro de poder político” (aunque si menor en una era de globalización) y la gobernanza como el conjunto de “procesos en los que el Estado cumple una función de dirección, estableciendo prioridades y definiendo objetivos” (Pierre, 2000: 4) ajustándose a la noción de que la función del Estado es de dirección de la sociedad y la economía.

Una definición más general del tema es la que ofrece Paul Hirst al afirmar que la “gobernanza se puede definir como los medios por los que se controla y dirige una actividad o conjunto de actividades, en el sentido de que produce aceptables resultados de conformidad con una norma establecida.” (Hirst, 2000)<sup>24</sup> Cabría aquí hacer la distinción entre lo que es “*governance*” y “*government*” en donde esta última representa el gobierno en sí, como el conjunto de personas que ejercen un determinado poder, para lograr fines colectivos de bien común y de esa

---

<sup>24</sup> Paul Hirst llegó a esta definición tras describir las cinco versiones de gobernanza, la primera de ellas es la que aparece en el campo del desarrollo económico, la segunda usada en el campo de las instituciones internacionales y en problemas globales como los ambientales, de regulación de comercio internacional y mercados financieros, etc. La tercera versión es la gobernanza corporativa y hace referencia a quienes buscan mejorar la responsabilidad y transparencia de las acciones de la administración sin alterar la estructura básica de la compañía. El cuarto uso del concepto se relaciona con el crecimiento de las estrategias de la NGP desde la década de los años 80's. Esos problemas se incrementaron por dos principales tendencias de políticas, la primera surge de la privatización de empresas públicas y servicios públicos y la consecuente necesidad de regular a los proveedores de servicios para asegurar la calidad y el cumplimiento de los términos contractuales, la otra tendencia fue la introducción de prácticas privadas y estilos gerenciales dentro del sector público, lo que generó un nuevo modelo de servicios públicos distinto al de la Administración Pública bajo el control jerárquico y que rinde cuentas ante las autoridades electas. Involucra una concepción radicalmente diferente de las relaciones entre los "clientes" y los proveedores de servicios desde el convencional punto de vista de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. La última versión de gobernanza se relaciona a las nuevas prácticas de actividades coordinadas a través de redes, asociaciones, y foros de deliberativos y que soporta un rango diverso de actores como los sindicatos, las ONG's y diversos grupos representativos de la sociedad.

forma satisfacer las necesidades y expectativas del ciudadano, en tanto la "governance" es la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas a través de los actos y actores de gobierno (Sánchez, 2001: 212), se presenta como un nuevo estilo de gobierno, distinto al control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y la interrelación entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes mixtas entre público y privado (Mayntz, 2000: 1), como son los organismos no gubernamentales, partidos políticos, sociedad civil organizada, empresas, etc.

El concepto de gobernanza encuentra sus antecedentes siglos atrás principalmente en la lengua francesa e inglesa<sup>25</sup>. La raíz etimológica de "governance" deriva del griego antiguo "Kybenan" que significa dirigir, conducir, gobernar, llevar el timón de las naves (Rosenau, 2004: 406). Originalmente se refería a la acción o el modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta y se solapaba con "government" gobierno. Durante mucho tiempo, su empleo se limitó a cuestiones relativas a la dirección de los "asuntos del Estado" o la dirección de instituciones en las que había múltiples interesados (Jessop, 1998) en la actualidad este concepto también es una expresión utilizada en el sector privado como *corporate governance* la cual señala que el éxito de una empresa no depende de las decisiones de los altos ejecutivos sino que implica el aporte e involucramiento de los diversos miembros de la empresa y los interesados (proveedores, clientes, empleados) en su desempeño, decisiones y operaciones directivas además de proveer los incentivos para proteger los intereses de la

---

<sup>25</sup> El uso de grupos privados para realizar funciones gubernamentales parece no ser una tradición nueva. En muchos sentidos el Estado moderno se originó en la transición del uso que hacía el rey de los actores privados para realizar sus fines públicos hacia el crecimiento de las burocracias permanentes compuestas por funcionarios. En el siglo XVII, los imperios mercantiles fueron financiados por alianzas entre el sector público y el sector privado. En la Francia posrevolucionaria, los agricultores fiscales, un "Estado dentro del Estado [...] Mitad una corporación comercial y financiera y mitad un gobierno", eran los mayores patrones y recolectores de impuestos. En los siglos XVIII y XIX, los banqueros privados prestaron servicios a los estados como si los asuntos del Estado fueran negocios comerciales privados. "Las Investigaciones recientes muestran que la noción de que la sociedad civil es todo lo que se quiere para arreglar un Estado disfuncional no es nueva [...] Desde el punto de vista estructural, las relaciones mercantilistas pueden de hecho, parecerse a las alianzas entre el sector público y privado que fomentan los reformadores de hoy. La diferencia surge sólo cuando uno va más allá de las semejanzas estructurales y ve las leyes y los incentivos que hay debajo de esas alianzas" Guttman, 2004: 14-15

compañía y los accionistas, monitorizar la creación de valor y uso eficiente de los recursos entre otras.

La denotación actual de gobernanza es la de un producto de exportación básico de los países occidentales y sus asesores (Guttman, 2004: 6), un producto internacional expresado en inglés *governance*. Al término gobernanza (*governance*) se le ha dado gran atención principalmente por parte de los organismos internacionales donantes principalmente el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y gobiernos occidentales (Hirst, 2000), debido a que se le ha aplicado en una amplia gama de cuestiones, relaciones e instituciones concernientes a los asuntos públicos e inclusive se le ha considerado como un componente necesario para una efectiva modernización económica. El término gobernanza tras la guerra fría se revitalizó debido a que los organismos donantes ya mencionados impulsaron a los países de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y a los países en desarrollo a que iniciaron reformas políticas, económicas y administrativas y practicaran la buena gobernanza tras el reconocimiento de que las instituciones importan, que el desarrollo no es sólo una cuestión de crear libres mercados, promoción de la inversión, y adopción de correctas políticas macroeconómicas, sino que las economías actuales son dinámicas y deben ser apuntaladas por leyes apropiadas, instituciones fuertes, por la sociedad y por valores.

La conceptualización de la gobernanza sin embargo, no parece haber sido coherente y ha sido causa del surgimiento de diversas acepciones. Una de las primeras apariciones contemporáneas del concepto *governance* se da en un reporte del Banco Mundial en 1989 titulado *El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*, en el que se señaló que la incapacidad de gobernar y administrar constituía el origen del fracaso desarrollado de África, y que “un mejor gobierno/mejor gobernanza (*better governance*) requiere una reforma política” (Aguilar, 2006: 82) la cual incluya el imperio de la ley, lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia y la construcción o aseguramiento de la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos económicos y sociales mediante el diseño correcto y una implementación

efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social. Tres años más tarde, este mismo organismo internacional vinculó *governance and developement*, e impactó los trabajos de la Agencia para el Desarrollo de los países de Ultramar de Gran Bretaña que lo renombró como good governance que según Aguilar Villanueva es un término incorrecto pues si es buena sólo se debe llamar governance y si es mala debe llamarse ingobernación.

En 1993, el Banco Mundial definió la gobernanza como el método por el que se ejerce el poder en la gestión de los recursos políticos, económicos y sociales para el desarrollo de un país. Este incluye (i) el proceso por el cual dichas autoridades son elegidas, monitoreadas y reemplazadas, (ii) la capacidad del gobierno para manejar efectivamente los recursos e implementar las políticas, y (iii) el respeto de las interacciones sociales y económicas entre los ciudadanos y las instituciones (Banco Mundial, 2008). Aun cuando el BM hizo hincapié durante mucho tiempo en la estabilización y la reformas de Estado, a principios de la última década del s. XX se observó un cambio de orientación, por lo que estableció que el conjunto contemporáneo de ajuste destaca cuestiones de gobernanza como la transparencia, la rendición de cuentas y la reforma del poder judicial para poder hacer frente a la corrupción sin embargo se observa que el Banco Mundial mantiene un enfoque gubernamentalista de la dirección de la sociedad principalmente en las sociedades atrasadas y pobres al señalar la importancia de considerar la forma del régimen y de las instituciones políticas, el ejercicio de la autoridad política y la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo, la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones.

A diferencia del Banco Mundial, la OCDE parece tener una versión no gubernamentalista de la dirección de la sociedad, la cual incorporó a sus recomendaciones de la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en la que se menciona que la gobernanza es la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen sus asuntos comunes, el cual es un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación, tarea que incluye a las

instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que la sociedad y las instituciones pactan o consideran que son de interés y utilidad, de modo que la gobernanza sea “el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas, y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como instrumento” (Aguilar, 2006: 128).

También lo hizo suyo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1997 que fue el pionero en la construcción de un concepto preciso en el marco del desarrollo sustentable “La gobernanza incluye al Estado, pero trasciende al incluir al sector privado y la sociedad civil, los tres son fundamentales para el desarrollo humano sostenible.” El PNUD define la gobernanza como “*Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences*” (el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para dirigir los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales ciudadanos y grupos definen, y resuelven sus diferencias por mediación) articulan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y arreglan sus diferencias.” (ONU, 1997). De modo que para lograr el desarrollo sustentable las instancias de gobernanza son tres principalmente, el Estado (instituciones políticas y gubernamentales), la sociedad civil organizada y el sector privado.

De manera similar en la “Conferencia mundial sobre gobernanza: del gobierno a la gobernanza” organizada por el PNUD en 1999 propuso “reexaminar la idea convencional de que la gobernanza es campo exclusivo del gobierno” y “fomentar a reformulación emergente que indica que la gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado” (Guttman, 2004: 10).

Este parece ser el punto distintivo del concepto de gobernanza, que la dirección de la sociedad va más allá de la acción central y dominante del Estado a

través del aparato de gobierno, sino que se propaga a otros agentes económicos y sociales independientes, organizaciones privadas y sociales y crean un sistema “relacionado e interdependiente” (*governance system*) donde confluyen, se integran, se ajustan y median mediante la deliberación el sentido de dirección de la sociedad y las acciones a emprender de modo que incorporen sus recursos, conocimientos, técnicas y mecanismos de mercado y de participación de la sociedad, entre otros, para realizar los objetivos deseables.

La Comisión Europea en *La gobernanza europea: Libro Blanco*, aprobado el 25 de julio de 2001 en Bruselas, define el concepto de gobernanza como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (Prats, 2006: 205). El objetivo que se pretendía con la aprobación del Libro Blanco era cambiar y modificar la forma en que la Unión Europea utilizaba los poderes que le otorgaban los ciudadanos así como arbitrar mecanismos de conexión directa entre los ciudadanos y la Unión. Lo que propone el Libro blanco de la gobernanza es la mayor participación de todos los actores sociales.

La Comisión Europea en la preparación de su Libro Blanco adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socioeconómico actual caracterizado por los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos. Con la gobernanza se propone una comunicación permanente de los gobernantes con los ciudadanos y el acceso de éstos al proceso de gobierno, por la cultura del diálogo y la consulta, por la implicación de la sociedad civil en las discusiones de política y acuerdos de asociación pública privada, y la corresponsabilidad de los Estados y agentes sociales en los asuntos de interés común por una dirección que se distinga por sus objetivos claros, acciones de eficiencia probada, obtención de resultados y evaluación del desempeño (Aguilar, 2006: 131).

El concepto de gobernanza desarrollado por esta comisión no reduce el papel de los gobierno a un actor más en las redes de interdependencia en que la

gobernanza consiste, sino que refuerza el papel de facilitador, mediador, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos; pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales, de modo que la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración (Prats, 2006: 205).

La gobernanza plantea que el gobierno a pesar del tiempo y los cambios globales sigue siendo un elemento obligatorio para la vida asociada, sin embargo, el cambio se da en que no es más quien “controla la definición y realización del rumbo de la sociedad”, ahora su papel, no menos importante, es el de ser el vínculo entre los diversos actores implicados como las organizaciones empresariales, organismos civiles, asociaciones políticas, centros académicos, organismos financieros internacionales, etc., en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones, todos forman parte del proceso a través del cual la sociedad se dirige, y en donde las dinámicas de comunicación y control son centrales para ese proceso. El gobierno ya no es más quien controla las variables totalmente del bienestar social (empleo, seguridad social, crecimiento económico) que en la actualidad se encuentran más en manos de actores económicos nacionales y mundiales y que ha hecho que su labor sea insuficiente para gobernar a las sociedades contemporáneas por lo que ha sido necesario que se integren en el proceso de gobernar diversos actores independientes con poderes, competencias y recursos necesarios para resolver problemas sociales y para trazar conjuntamente el rumbo social (Aguilar, 2006: 76). Su papel es el de ser el agente integrante de los demás actores y ya no el de actor directivo de modo jerárquico sino cambio a la idea de un gobierno más asociativo y coordinador.

Precisamente el concepto de gobernanza surgió ante el reconocimientos de que el gobierno no contaba con las capacidades suficientes para ser el director social, eficaz, y eficiente como lo fue en el pasado pero también surge cuando se



dan las transformaciones del perfil ciudadano, cuando éste incrementa su influencia, sus acciones y muestra mayor participación e independencia económica, política e informativa. Como menciona Aguilar Villanueva se cuenta así con un concepto bifronte pues por una parte mira atrás, hacia el pasado en donde existe un gobierno con crisis y formas de dirección obsoletas e inoperables y por otro lado mira al frente, hacia el futuro cuando reconoce la presencia de nuevos sujetos colectivos más independientes e interdependientes lo que indica un nuevo modo de gobernar, una reacomodo del proceso actual de dirección en donde se construyan nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores sociales. Mirando al pasado también hace notar los esfuerzos que ha hecho el Estado para adaptarse a su entorno, por otro lado denota la coordinación de los sistemas sociales y del rol que el Estado desempeña en ese proceso, su capacidad institucional y política para dirigir a la sociedad y cómo se relacionan con los intereses de otros actores, pero sobre todo resalta la coordinación y autogobierno que caracteriza a varios actores y asociaciones cómo se coordinan y cohesionan a partir de diferentes propósitos y objetivos (Pierre, 2000).

En estos enfoques se reconoce la importancia de la gobernanza porque además de significar una respuesta para dirigir a la sociedad, también restablece la valía y la capacidad de otros actores sociales diferentes del gobierno, por lo que se reivindica a la sociedad como agente con capacidad suficiente para intervenir y contribuir a la "*coordinación societal*" y no solamente eso sino que le permite ser un actor en la definición, procesamiento y orientación de los asuntos públicos, es crear un sentido y dirección de la sociedad para producir los objetivos deseados de convivencia, esta situación también reconoce que el gobierno ha comenzado a aceptar que estos actores pueden tomar decisiones y puede hacerse cargo por sí mismo de resolver ciertos problemas sociales.

En la actualidad, se establece que los gobiernos no están en condiciones de dirigir a sus sociedades a menos de que conjunte y coordine sus recursos y mecanismos con los esfuerzos, opiniones, participación y recursos de la sociedad civil organizada, el mercado y otras instancias sociales, gobernar ahora es negociar, asociar y lograr la sinergia entre gobierno y los demás actores por

medio asociaciones, formas de facultación (empoderamiento), colaboraciones, concurrencias y responsabilización en asuntos de interés común en los que el gobierno participa con diferentes roles: coproducción, codirección, correulación, cogestión, etc. (como agente financiero, promotor, regulador, arbitro de inconformidades y conflictos, asesor técnico, contratista de servicios, socio en proyectos, evaluador de las actividades y resultados de los actores externos al gobierno, entre otros) (Aguilar, 2006: 111).

La forma en que estos actores se articulan y relacionan en la gobernanza es en forma horizontal, descentralizada, dialógica, asociativa y en redes (nacionales, privadas, intersectoriales, regionales, de causas sociales, etc.), en donde el gobierno los incorpora sobre la prioridad de los asuntos públicos, los incentiva para que comprometan sus recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos y gerenciales) que están dispersos y los intercambien con los otros actores sociales y gubernamentales de modo que se construya interdependencia y alianzas entre ellos y elaboren conjuntamente las lógicas “productivas, competitivas, cooperativas y solidarias” con las que se dirigirá y beneficiará la sociedad de forma efectiva, esto en mucho dependerá de las formas de correlación o “sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre facilitar y establecer con los sectores de la sociedad” para establecer prioridades y problemas públicos además de que también dependerá de la habilidad gubernamental para “articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los diferentes actores sociales” (Aguilar, 2006: 78-79).

Como se observa el gobierno es el nodo de una red de interacciones, interdependencias y cooperaciones que impulsa a una serie de actores privados y sociales a decidir los valores y objetivos de la vida en común mediante el diálogo y a redefinir los instrumentos, prácticas y alcances y las formas de coordinarse para posibilitar y asegurar su realización de modo que se eslabonan sus actividades de dirección, lo que hace que se tengan perfiles de convivencia más horizontales, interactivos y asociativos (interdependencia, asociación, coproducción y corresponsabilidad) (Aguilar, 2006: 90-99). Este proceso como se puede observar implica por un lado la definición de los objetivos de la sociedad y de la agenda

social compartida (normas de convivencia) y por otro lado define la manera cómo se lograrán, cómo se dividirá y distribuirá el trabajo, autoridad y responsabilidad (normas, técnicas y procedimientos gerenciales), para producir los objetivos y resolver los problemas.

Lo anterior permite reconocer algunas de las características de esta forma de organización reticular como: a) la existencia de diversos actores gubernamentales, privados, sociales, políticos y económicos (governance actors); b) desarrollo de una interdependencia configurada a partir del intercambio y suma de esfuerzos y recursos de sus actores, por reglas de interacción compartida y autonomía (governance media); c) usa su forma e influencia para dirigir a la sociedad (governance object); d) crea una agenda de gobierno de problemas y metas de interés público (governance goals); e) el poder decisional se encuentra disperso; f) la cooperación es la clave para realizar acciones conjuntas; f) el gobierno aparece como dirigente y articulador de las iniciativas, su papel de centro es limitado y reducida su capacidad directiva coexiste con el poder fragmentado entre los diversos nodos de la red; g) representan una alternativa a las jerarquías (las burocracias) y los mercados como formas de organización social; h) su carácter es multiforme y su dinámica es de cambio.

La gobernanza como proceso de dirección de la sociedad se presenta así como un proceso que engloba muchos más, por principio el proceso gubernativo al definir el rol del gobierno, su estructura, roles, facultades, instrumentos y alcances, su modo de conducir su acción; en el ámbito social se ha orientado a lograr que los miembros de la sociedad respeten los valores en sociedad en sus actividades e intervenga y participen en los asuntos públicos. El éxito de esta nueva forma de gobernar dependerá de las formas en que se relacionen y asocien los actores sociales entre ellos y con el gobierno, con la última finalidad de “evitar que la sociedad vaya a la deriva” en el contexto nacional e internacional actual que ponen a los gobiernos en situaciones complejas.

Lo que es digno de llamar la atención es que en la actualidad no sólo se habla de la gobernanza, sino también de lo qué es la gobernanza global y buena gobernanza, la primera ha surgido de la insuficiencia reconocida de los Estados

nacionales para resolver problemas domésticos que son mundialmente interdependientes lo que ha conducido a una gobernanza global compartida con nuevos actores y recursos como organismos supraestatales, independientes, corporaciones globales privadas, redes internacionales de ONG, entre otros. Por ejemplo el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UNDESA) especifica operativamente a la gobernanza desde la visión de los impactos de la globalización sobre los estados nacionales, redimensionando sus poderes y alcances, cambiando sus roles, un nuevo ordenamiento de roles y asociaciones entre gobierno, ciudadanos, las empresas. Los estados dejan de ser los proveedores universales para convertirse en catalizadores habilitadores, protectores, orientadores, negociadores, mediadores y constructores de consensos (Aguilar, 2006: 130). El Estado está llamado a conciliar y ser el vínculo entre los diversos actores implicados en la toma de decisiones, conecta a los distintos actores de los diversos campos, actividades, regiones, culturas, etc., la diferenciación creciente de necesidades, tecnologías, habilidades, ideologías e intereses ha producido una gran difusión del poder de orden global.

A la gobernanza global se le ha considerado como un esfuerzo colectivo para identificar y resolver los problemas mundiales que superan la capacidad de los Estados, “gobernanza global es el complejo de instituciones, mecanismos, relaciones y procesos formales e informales entre los Estados, los mercados, los ciudadanos y las organizaciones tanto intergubernamentales como gubernamentales, que permiten expresar los intereses colectivos en el plano mundial, establecer derechos y obligaciones y resolver diferencias por mediación” (Weiss y Ramesh proxima publicación). Gobernanza en este particular sentido denota las instituciones y formas políticas cuyo objetivo es coordinar y controlar las relaciones sociales interdependientes y que tienen la habilidad de hacer cumplir las decisiones. Sin embargo, autores como James Rosenau también usa este término para denotar la regulación de las relaciones interdependientes en un sistema internacional, de ahí que ahora se hable del desarrollo de “políticas públicas globales” (Stone, 2009: 63-65), cuyo concepto no está bien establecido o aceptado y en donde se discuten una serie de aspectos que intentan darle forma

como: la esfera pública transnacional o la esfera pública global, el regreso del dominio público, la arena de la política global, nuevos niveles y espacios, éstos últimos insinúan los arreglos que han tenido que ser creados ante la ausencia de un poder formal de las instituciones en una gobernanza global.

Por otra parte la buena gobernanza tiene como objetivo asegurar el desarrollo económico, cuyos requisitos institucionales, políticos y administrativos difunden y exigen los organismos interacciones como el Banco Mundial. El Banco Mundial ha sido un promotor de la buena gobernanza, agregando varias condiciones de conformidad a sus préstamos (Hirst, 2000). Según el Banco, la buena gobernanza entraña una buena gestión del sector público (eficiencia, eficacia y economía), rendición de cuentas, intercambio y libre flujo de información (transparencia), y un marco jurídico para el desarrollo (justicia, respeto de las libertades y los derechos humanos), por lo que se establece con cuatro componentes básicos, a saber, la legitimidad (el gobierno debe contar con el consentimiento de los gobernados); rendición de cuentas (asegurando la transparencia y asumiendo la responsabilidad por todas las medidas adoptadas y asegurando la libertad de los medios de información); competencia (normativa efectiva, prestación de servicios y ejecución); y respeto de la ley y protección de los derechos humanos.

Para la ONU la buena gobernanza es entre otras cosas, participativa, transparente y responsable. Es también efectiva y equitativa. Promueve el mandato de la ley (ONU, 1997). Buena gobernanza asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas están basadas en amplios consensos de la sociedad y que las voces de los más pobres y los más vulnerables son escuchados en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos para el desarrollo.

Según esta organización, la gobernanza tiene tres acepciones: la económica, la política y la administrativa. La gobernanza económica incluye el proceso de toma de decisiones que afecta a las actividades económicas de un país y sus relaciones con otras economías. Claramente tiene mayores implicaciones por la equidad, pobreza y calidad de vida. La gobernanza política es

el proceso de la toma de decisiones para formular las políticas. La gobernanza administrativa es el sistema de la implementación de políticas. Abarcando las tres, buena gobernanza se define como los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socio-económicas. La buena gobernanza se presenta como una forma de gobernar que funciona de una manera transparente, con rendición de cuentas, con un marco de legalidad, y que se basa en principios de eficiencia, legitimidad y consenso para lograr el bienestar de la sociedad.

Sin importar la acepción de la gobernanza en todas ellas se encuentran una serie de características básicas como son la interdependencia entre las organizaciones, las instituciones y actores en la realización de sus objetivos; sus interacciones producto de la necesidad de intercambiar sus recursos y de negociar sus propósitos comunes sin necesidad de autoridad y mando sino basadas en la confianza y la deliberación y por último la inexistencia de un único centro de poder sino que se encuentra propagado y que puede dirigirse por redes.

Recapitulando la gobernanza:

- Es un proceso de dirección de la sociedad
- Es una nueva manera de cómo se gobierna y se puede gobernar en las condiciones contemporáneas de dinámica compleja y diversificada
- Es el patrón o la estructura que surge en un sistema sociopolítico como resultado de los esfuerzos e interacciones sociales (Aguilar, 2006: 112)
- Es el reconocimiento de la insuficiencia de la capacidad, recursos y actividades del gobierno en la solución de los problemas por lo que debe integrar varios actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno y que cuentan con esos recursos (necesidad de interacciones debido a la dispersión y fragmentación del poder central) (Aguilar, 2006: 115)
- Es la capacidad de resolver problemas de la sociedad y la capacidad de autorregulación de otros actores económicos, sociales y políticos.
- Es la definición del sentido de dirección de una sociedad, sus objetivos de vida en común y metas generales, sus capacidades, formas de organización con objetivos y metas elegidas (distribución de autoridad, división del trabajo, intercomunicación y coordinación)

- Es el orden o arreglo que enmarca y regula las interacciones que se llevan a cabo entre los actores con el gobierno quien ocupa un papel directivo que no se reduce sino que incluye diferentes modos y niveles.
- Es el proceso de gobierno de redes o por redes<sup>26</sup> (Aguilar, 2006: 114).

### **La gobernanza a partir de las innovaciones directivas de la NGP**

La NGP surgió con el proceso de reformas administrativas emprendidas tras las crisis fiscales y políticas de los Estados sociales (de bienestar o desarrolladores) de los años ochenta, las cuales implicaron el cambio hacia diversos enfoques y caminos uno de ellos fue la aplicación de las medidas de la NGP. El punto en común de la NGP y la gobernanza es que ambas tienen como objetivo coadyuvar a la solución de los problemas administrativos y de eficiencia en las organizaciones además de proporcionar respuestas a las transformaciones sociales políticas, sociales y económicas que sufren las sociedades contemporáneas.

En cierto sentido la gobernanza es la manera de referirse al esfuerzo dirigido a la reconstrucción social nacional y mundial pues cuando gobiernos y organismos internacionales emplean este término se consideran a sí mismos reformadores y emprendedores de reformas y cambios para que puedan organizarse mejor. El método básico es la creación de redes del gobierno con instituciones no estatales y la utilización de las técnicas administrativas asociadas con ellas, más comúnmente conocidas como las técnicas y herramientas que brinda la NGP pues permite vincular de forma más directa el proceso administrativo con las instituciones y la gestión con la gobernación de modo que exista un contrapeso a las burocracias estatales, así como para que su personal desempeñe las funciones públicas con ciertas características.

Quienes defienden la gobernanza pueden tener visiones políticas diferentes en algunos casos puede significar una reforma de la agenda administrativa como

---

<sup>26</sup> Aunque esto aún no es indicativo total de la realidad debido entre otras cosas a la indisposición del derecho administrativo público o a que se restringe aún la superioridad y responsabilidad en el ámbito público o por la falta de reconocimiento de los actores civiles como agentes titulares y responsables de la función pública.

en su momento fue la “reinención del gobierno” con la promesa de utilizar alianzas entre el sector público y el sector privado, reducir el tamaño del personal de servicio civil, someter a ese personal a incentivos empresariales (Guttman, 2004: 6) e incluir la privatización como ingrediente básico de la gobernanza. En este punto se reconoce que la función de la gobernanza es lograr que el aparato administrativo sea eficaz, que desarrolle su capacidad administrativa por medio de algunas técnicas sugeridas por organismos internacionales y algunos países como la certificación de ciertos procesos mediante la estandarización internacional, implementación de modelos de calidad, uso de métodos y técnicas probadas en el sector privado (mejores prácticas), etc.

El origen de esta vinculación surge alrededor de las políticas públicas que había sido la primera escuela de pensamiento en señalar la importancia de la acción directiva del gobierno, desde la hechura del proceso directivo, sus sujetos, fines, instrumentos y resultados. Fue un concepto en políticas públicas “redes de política” (policy network) el que ofreció los primeros elementos de que el proceso directivo empezaba a modificarse en un sentido posgubernamental (Aguilar, 2006: 103). Otro punto que hizo que se afianzara el enfoque de la gobernanza fue la ineficacia del proceso de implementación de las políticas públicas que aparecía más como un “diseño abstracto de acción” pero que en la práctica no tenía efectividad y no cumplía con sus objetivos fundamentales, ahora los ciudadanos serían considerados ya no sólo como destinatarios de la política sino como actores que tenían que ser tomados en cuenta e integrarlos a las decisiones políticas desde su diseño hasta su control.

De cierta forma la NGP se convirtió en un camino que iba más lejos que las políticas públicas en la solución de los problemas pues replantea y aborda los asuntos públicos de diferente forma, en primera instancia compartió con las políticas públicas su enfoque analítico al reconocer la necesidad de articular el diagnóstico y la argumentación con la toma de decisiones (*policy decision making*) con la implementación y evaluación que son propios del proceso administrativo. El sello innovador que imprime tanto la NGP y la gobernanza es que éstas brindan importancia a temas como la dirección estratégica y la dirección de calidad



necesarias frente a las condiciones cambiantes, pues contienen elementos conceptuales y técnicos que pueden orientar a las políticas públicas con una visión que mire al futuro y no sólo se concentre en los asuntos coyunturales o emergentes.

En este trabajo se sugiere que la gobernanza debe dejar de ser una consigna y convertirse en acción, pues en ella se observan muchas de las características de las reformas pero también muchos de sus conflictos y defectos lo que sugiere buscar formas efectivas para aplicar la teoría para corregir los problemas sociales a partir del reordenamiento y mejor entendimiento de las relaciones institucionales, la creación de nuevas relaciones del sector estatal con el privado, y con organizaciones de distinto tipo como las ONG's. Un gobierno del siglo XXI debe ser más estratega y planificador, conceptos bastante comunes en el sector privado de forma estructurada y acumulada pues cuentan ya con métodos, modelos y planteamientos desde hace un largo tiempo en cuestiones como la distribución de la autoridad, medición de desempeño, rendición de cuentas, sistemas de información, productividad, responsabilidad mismos que pueden ser útiles en la gestión de los asuntos públicos para la solución de problemas, dilemas y atrasos desde otra perspectiva y a descubrir formas organizativas alternas que pueden ser provechosas.

En este punto se podría discutir el hecho de que la gobernanza se precia de ser "una reforma que aprende de la experiencia" con base al "mito de la creación" pues muchos piensan que la gobernanza surgió recientemente, sin embargo, la idea de que el gobierno necesita ayuda de la sociedad civil y del mercado dista mucho de ser nueva "un marco histórico más amplio mostraría que las mezclas sector público-sector privado no son nuevas para el gobierno, y que la historia muestra una rica provisión de bases comparativas para poner a prueba la lógica de la actual reforma" (Guttman, 2004: 8). Lo que sí es nuevo es que los conflictos y defectos entre la gobernanza como reforma y el desempeño gubernamental no se resuelven fácilmente y en algunos casos siguen sin ser enfrentados pues siguen existiendo "límites borrosos" en el diseño de la gobernanza para adoptar formas y técnicas no gubernamentales y fusionarlas para fines públicos, ya en la

*Reinvención del gobierno* de Osborne y Gaebler se mencionaba que “aquellos que todavía creen que el gobierno y las empresas deben estar separados suelen oponerse a esas innovaciones, pero el mundo ha cambiado demasiado para permitir que un modo de pensar anticuado nos contenga de esta manera [...] Tendremos éxito, en quitar lo borroso entre lo público y lo privado, y no tratar de trazar una línea que desaparece en el agua.” Es en este reconocimiento donde se puede ubicar las raíces de las ideas de reinversión, innovación y de la propia NGP y se puede considerar que estos dos tipos de administración, pública y privada, comparten muchos de sus problemas de dirección, funcionalidad, eficiencia y calidad, pero una de sus diferencias fundamentales es que en la administración de los negocios existen alternativas que pueden ser útiles en la solución para los problemas que en la AP.

Tanto la gobernanza como la NGP comúnmente son concebidas por muchos de sus críticos como una manera de gobernar mediante el mercado<sup>27</sup> o la “capitulación del gobierno al mundo de los negocios, la privatización total del quehacer gubernamental.” Uno de los objetivos de este trabajo es señalar que esa crítica aun basada en argumentos válidos dista mucho de su verdadera función, sin concluir tampoco que ambas sean la fórmula que la política y la AP esperaba para acabar con todos los males sociales pero si pueden ser una interesante elección al intentar cambiar a la AP de mal o pobre desempeño, que se asume como ejecutora de decisiones tomadas desde “arriba” y que es más cuidadosa de observar las reglas y procedimientos que producir resultados que beneficien a la sociedad y convertirla en una administración más activa, liberada de ataduras normativas que la hacen inoperante, para hacerla ejecutiva, emprendedora, de calidad, orientada a resultados y responsable de ellos.

En cuanto a lograr una administración de calidad, la cual se constituye como uno de los principales atributos en la acción gubernamental y contribuye a la mejora continua, la NGP contiene elementos conceptuales y técnicos que permiten prever los problemas más comunes de la implementación de las políticas

---

<sup>27</sup> “Como hija de la elección pública, la economía institucional y descontenta con el Estado benefactor” (Guttman, 2004: 8)

públicas y permite reelaborar las líneas organizativas y operacionales para que éstas sean más eficaces como son la organización descentralizada y por procesos, el empoderamiento de quienes operan las políticas y están en contacto directo con los ciudadanos, sistemas de información y medición para evaluar y dar seguimiento de las acciones, entre otras (Aguilar, 2006: 30).

Dentro del contexto de la gobernanza, también se busca asegurar la calidad, no solamente gubernamental sino también la institucional, lo que contribuiría directamente a restaurar la capacidad de la AP. Una AP de calidad que distribuya de mejor forma los recursos públicos, que coadyuve a la consolidación de la democracia, que sea eficiente en la interacción con los diversos actores dentro del gobierno en sus diferentes ámbitos y al exterior con los diferentes agentes de la sociedad se puede lograr al destacar el desempeño e involucramiento de los servidores públicos en el cumplimiento de los objetivos públicos y las demandas de los ciudadanos de forma responsable, comprometida y ética, lo que se relaciona directamente a la NGP. La preocupación por cuidar las finanzas públicas y evitar crisis fiscales y económicas sigue latente, pero en muchos países ha sido rebasada por cuestiones como encontrar la forma adecuada de dirigir sociedad complejas, diversas, plurales como son en la actualidad. Si bien es cierto que las cuestiones financieras y la responsabilidad por lograr eficiencia económica pública (una de las dimensiones de la NGP) determinan en mucho una buena gestión no se le puede reducir en su obtención sino que se valoran de igual forma otros atributos como son las 3 "E" (economía, eficacia, eficiencia) y la calidad de los bienes y servicios que se brindan a los ciudadanos para responder a sus necesidades y expectativas lo que crea un beneficio público y que mejora la relación de costo-eficiencia al final (naturaleza pública de la administración).

En la AP existen ciertas complicaciones que limitan la aplicación de medidas de la NGP principalmente en contextos administrativos que no cuentan con una serie de atributos como son la legalidad, imparcialidad, racionalidad y la especialización como el concepto de administración "ideal" evoca, la pregunta sería por qué adentrarse en pos de formas posburocráticas de organización y

reformas orientadas a una NGP cuando no se ha llegado al terreno de la organización burocrática y no se cuenta con una AP sana, sin duda esta decisión parecería imprudente e irreflexiva pero una de las virtudes que ofrece la NGP es que representan una alternativa a los problemas relativos a la eficiencia económica y calidad del servicio público en contextos político-administrativos que se han caracterizado por su precaria legalidad y racionalidad, por sus grandes grietas de dominación legal-racional (Aguilar, 2006: 30) más no es la respuesta a problemas relacionados con la legalidad, la imparcialidad del poder público. El tipo de AP que se requiere es aquella que “articula tanto la calidad gerencial y la institucional y para que funcione de manera eficaz ésta necesita de sistemas de justicia imparciales y expeditos y de congresos capaces de deliberación argumentada y no sólo de oposición fofa e intransigente.”

La gobernanza se encuentra vinculada más a los sectores privado y social que al gubernamental, en ella la AP conserva su importancia en el gobernar pues contribuye a que las decisiones gubernativas sean efectivas pero se ve al mismo tiempo obligada a modificar sus prácticas e instrumentos para lograr ser más productiva y funcione mejor ante las nuevas circunstancias por lo que se sugiere la utilización de las medidas de la NGP para lograrlo. En la gobernanza la AP tiene principalmente dos objetivos, el primero consiste en reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública de la administración el cual es resultado de las nuevas inquietudes ciudadanas sobre los asuntos públicos que son de interés como son la legalidad, el desempeño público, el ejercicio de los recursos públicos, información pública, rendición de cuentas además de que las políticas sean verdaderamente públicas, que los ciudadanos formen parte de su proceso y que realmente busquen el beneficio e interés de los ciudadanos, el segundo consiste en recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración la cual obedece a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades, en ambos objetivos se ve la nueva configuración del papel del gobierno que habrá de asumir en este siglo XXI (Aguilar, 2006: 42).

Estos dos objetivos van en el sentido de poner acento en las estructuras y la introducción de nuevas formas organizacionales (esquemas posburocráticos, gerenciales), métodos de gestión financiera, dirección estratégica, administración de calidad, gestión del desempeño, rediseño de procesos, presupuestos por resultados, sistemas de información, creación de agencias especializadas autónomas, certificación de procesos y competencias del personal público, con la finalidad de que los gobiernos puedan dirigir a la sociedad e impacten en la eficiencia, eficacia, economía, y calidad de los bienes y servicios públicos pero sobre todo se encaminen en asegurar que la acción gubernamental tenga utilidad y valor en la sociedad. El nuevo modo de gobernar con otros instrumentos, herramientas, tecnologías de la NGP y mediante otros actores externos al gobierno es conceptualizado como la gobernanza (Aguilar, 2006: 118-127), hoy más que nunca es importante la estructura, el funcionamiento responsable, eficiente, eficaz y de la calidad de la AP pero con la diferencia que ahora el cambio va más lejos al concentrarse en el proceso de dirección de la sociedad y cómo se puede mantener esos mismos atributos de la administración en sus interacciones con otros niveles de gobiernos y entre estos y los agentes sociales. Lo que resulta en ubicar y reincorporar el proceso y técnicas de la NGP en el proceso de la gobernanza, dentro de la relación pública-privada-social.

## CAPITULO IV. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En la mayoría de los países desarrollados, en la década de los ochenta se da una serie de procesos de cambio y reformas administrativas que tuvieron como eje la importancia concedida a los temas de gestión. El entorno cambió debido a las dificultades que existían para sostener el crecimiento económico de sus sociedades y el bienestar social de sus ciudadanos cuya demanda de servicios y bienes públicos se amplió y fragmentó pues sentían que no cumplían con los criterios de mercado.

En Latinoamérica el impulso a estas reformas administrativas se debió a los daños sociales provocados por las crisis fiscales de los Estados y también debido a los movimientos democratizadores de los regímenes (Aguilar, 2006: 137). El movimiento de globalización representa un impulso más a las reformas administrativas debido a que ésta hizo que el Estado perdiera su centralidad como eje de cohesión, el control de los mercados y su capacidad para movilizar recursos sin olvidar que provocó problemas de coordinación administrativa pues sus procesos estaban fuera de control de los instrumentos tradicionales de política económica y social acostumbrados.

De igual forma se hizo manifiesta la insuficiencia tecnológica del sector público al implementar políticas supranacionales. Estas nuevas preocupaciones así como las presiones culturales exigían cuerpos administrativos de una especial capacitación, lo que cuestionó el orden administrativo tradicional (Olías de Lima 2001), el papel que habían cumplido los gobiernos en el desarrollo social y económico, y en consecuencia hizo preguntarse cuál sería el papel del Estado ante las nuevas condiciones, su ámbito, alcances y tipo de acción.

Las creencias acerca de las posibilidades de conseguir resultados mediante el uso de instrumentos, medidas y técnicas apropiadas hizo que se modificaran diversas concepciones convencionales sobre la función del Estado y la participación del gobierno produciendo cambios en las instituciones políticas, en la gestión administrativa y fiscal, y en general en la concepción de la relación entre el

Estado y la sociedad. Aparecerían las doctrinas de la privatización, la reinención del gobierno, la búsqueda de la excelencia, la NGP o *New Public Management*, y otras (Pichardo, 2004: 19).

### **La Nueva Gestión Pública. Sus orígenes**

Los motivos de la reforma administrativa contemporánea se encuentran relacionados con el propósito último que tienen los gobiernos de servir a los ciudadanos, de realizar sus acciones de forma eficiente, eficaz, responsable y brindar resultados que impacten en el bienestar de la sociedad en el marco de las nuevas condiciones.

Las reformas administrativas han significado la respuesta obligada a las nuevas y diversas necesidades y demandas de sociedades más complejas y heterogéneas que exigen una mejor adaptación y mejoramiento de las estructuras y las capacidades administrativas. De igual forma se presentan como una solución al déficit fiscal, a los problemas de legitimidad, desconfianza, irresponsabilidad, ineficiencia e inoperancia del gobierno en no pocos campos de la vida social, y también una corrección a las medidas e instrumentos utilizados en el pasado que significaron un desigual desarrollo de la sociedad expresadas en crisis y distanciamiento entre los ciudadanos con su gobierno.

En ella se encuentran inmersos términos que evocan cambios, transformaciones y modificaciones en el aparato público como son la modernización, innovación y reajuste cada una de ellas representa una propuesta teórica diferente con alcances y limitaciones particulares pero que en su uso regular y práctico han sido relacionadas en muchas ocasiones como semejantes para representar la idea de cambio.

Los gobiernos de todo el mundo enfrentaron diversos cambios globales y tiempos difíciles para atender las exigencias cada vez más complejas pues por un lado debían hacer frente a cuestiones sociales y económicas, entre ellas la erradicación de la pobreza, el desempleo, la inseguridad, problemas ambientales, etc. Por otro lado debían reajustar sus políticas y capacidades para poder

integrarse a una economía mundial más competitiva, todas ellas ponían a prueba la capacidad del Estado para cumplir su misión con eficacia.

Además de las soluciones a dichos problemas y los beneficios que señala aportar, es también cierto que “el emprender este tipo de transformaciones ‘viste’ a cualquier gobierno nacional o subnacional que se considere impulsor del cambio y en sintonía con los nuevos derroteros del acontecer gubernamental. Si no se tienen los resultados prometidos, al menos se tiene el prestigio de intentar el cambio con las herramientas y técnicas internacionalmente aceptadas” (Cabrero, 2005). Por consecuencia, muchos países intentaron revitalizar su AP, otorgándole más iniciativa, volviéndola más responsable y orientada a la prestación de servicios. Para conseguirlo introdujeron reformas, programas de modernización e innovaciones en la estructura de sus instituciones, sus prácticas y su capacidad, así como en la forma en que movilizan y utilizan sus recursos para la prestación de servicios y creación de bienes.

Dado que la AP significa básicamente la actividad organizada del Estado (instituciones, las agencias y organismos públicos), la parte que actúa y que lleva a cabo acciones y decisiones del gobierno, fue lógico que como “la parte visible” fuera el centro de críticas por los errores e ineficiencias acontecidas. No hay que olvidar que la AP marca la relación entre el gobierno y la sociedad al sugerir la obligación del aparato gubernamental de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y como tal requiere cambios y transformaciones para cumplir con los objetivos definidos por el interés público y con ello establecer las actividades encaminadas para su realización y cumplimiento con las necesarias adecuaciones a su entorno interno y externo y sobre todo en concordancia con las demandas cambiantes y/o necesidades colectivas.

Muchos fueron los campos criticados de la gestión administrativa, entre ellos se destacaron el manejo financiero, la elaboración de las políticas y programas, la asignación y uso de recursos públicos, el control interno del gasto, la forma de organización del trabajo, la gestión de los recursos humanos, los procesos de prestación de los servicios, el trato con los ciudadanos, etc. (Aguilar, 2006: 140). Así la AP fue evidenciada y responsabilizada por los errores



decisivos, los daños sociales e incumplimientos, el juicio radicó en cuestionar quién había ejecutado las decisiones más no quién las tomó, la administración se convirtió en el blanco fácil de ataque y reformarla sería el camino lógico ante las presiones.

Las primeras acciones de la reforma administrativa en los años ochenta estaban encaminadas a restablecer una “rigurosa dirección financiera” y política de ajuste (aumentar ingresos, reducir egresos innecesarios y lograr un equilibrio ingreso-gasto) Los gobiernos comenzaron a concentrarse en la liberalización y desregulación económica, la apertura comercial y la privatización (liquidación y venta de empresas públicas), desaparición de programas ineficientes, recorte de personal, estas medidas se produjeron principalmente con el arribo de gobiernos como el de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos.

De ahí que en una primera instancia la NGP se empalmó con la necesidad de redimensionar y probablemente esa es la razón por la que en la apreciación popular se le considere como “otro plato del menú neoliberal” pues se funda en un conjunto de “teoremas y prescripciones procedentes del neoinstitucionalismo económico y del “gerencialismo” (Aguilar, 2006: 18). Al final debe considerarse que su propósito en mucho fue hacer frente a la inoperancia de la AP debido a su tamaño, su verticalidad de su mando, su amplia burocracia, su mal uso de los recursos públicos y su bajo aporte a la sociedad.

En América Latina la primera decisión que se tomó fue la de disminuir el rol de los Estados (actividades, estructuras, funciones, personal, etc.), derivado en mucho a los graves problemas presupuestales y déficit financieros, y a la urgencia de permitir el paso a las fuerzas del mercado. La inspiración de estas políticas de liberalización de mercados, privatizaciones, desregulaciones; entre otras, facilitó que la primera fase estuviera enfocada a aumentar la participación del sector privado.

En México, el proceso comenzaría algunos años más tarde y consistiría sobre todo en privatizar empresas paraestatales y sacar de la economía la llamada “mano torpe” del Estado. Todas ellas recomendaciones de política de los

principales organismos internacionales de financiamiento (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). De esta manera se pudo observar un redimensionamiento del aparato público (Pérez, 2003), al que se le consideraba “grande, obeso, hipertrofiado, interventor, propietario, dirigista, sobrerregulador”, y que se expresa en la ruptura de monopolios públicos, en sectores como transporte, telecomunicaciones, agua, hidrocarburos y electricidad.

Como se puede observar, la primera etapa del movimiento de reforma se considera en el contexto de la transición de economías de libre mercado con variadas contracciones como la reducción de la intervención del Estado en la economía, la reducción de organismos y programas gubernamentales, la reducción de empresas públicas, la reducción del gasto público, entre otras.

Esta serie de ajustes transformó de forma inmediata el tamaño, estructura y funcionamiento de la AP acompañada de una exigente orientación hacia los resultados y el buen desempeño gubernamental, sin embargo, en muchos países no ha podido ir más allá de ser restricciones para cuidar las finanzas públicas, ahorrar los recursos públicos y evitar los déficits financieros.

En esta primera etapa se reconoce que los créditos de los bancos internacionales se orientaron casi exclusivamente a apoyar estrategias de ajuste estructural y financiero, sin embargo, en un buen número de países estas políticas no resultaron tan exitosas como se pensaba, dada la poca transparencia de algunos procesos de privatización y la ausencia de sólidas instituciones y eficientes mecanismos reguladores, por lo que se puede entender el descrédito de estas políticas de reforma.

Un segundo momento del movimiento de reforma administrativa se da en los años noventa, cuando la atención se centró menos en la privatización y más en las funciones del Estado y el desarrollo de su capacidad estatal. A partir de esta etapa se intentó reducir el tamaño de las burocracias y a la vez hacerlas más eficientes. Se planteó un conjunto de principios, supuestos, prácticas y técnicas que buscaban hacer frente a la gestión pública tradicional<sup>28</sup> y establecer los rasgos

---

<sup>28</sup> El modelo burocrático Weberiano clásico tiene como características básicas el formalismo, centralismo, jerarquización, estandarización de normas, impersonalidad en el trato con los usuarios de los servicios públicos, secretismo y procedimientos muy reglados. (Rodríguez, 2005)

básicos que permitieran la conformación de un modelo post-burocrático de la gestión pública “uno de los primeros intentos que registró los cambios que tenían lugar en el tamaño, organización y alcance de la acción administrativa del gobierno” (Aguilar, 2006: 144). Es decir, el debate no fue tanto el tamaño del Estado, sino más bien la funcionalidad del mismo, su eficacia, valor agregado, incorporación y redefinición de lo público.

Esta etapa del movimiento global de reforma gubernamental incluyó la reconfiguración del Estado conforme a lineamientos que promovieran las economías de mercado recientemente creadas. A partir de estos años, los bancos de desarrollo dedicaron su atención y financiamiento a “cuestiones de gobernabilidad”. El Banco Mundial (BM)<sup>29</sup>, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) elaboraron programas de amplio alcance para ofrecer asistencia y recursos financieros a países interesados en desarrollar “la capacidad estatal”<sup>30</sup>.

Por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa comenzó a incorporar en su agenda el tema de la reforma de la AP de los países miembros de la región, destacando los foros y cumbres que patrocinó el organismo, incluyendo temáticas de gobernabilidad y desarrollo. Por su parte, la OCDE desde una perspectiva más orientada a los países con economías fuertes, también generó estudios muy importantes al promover intercambios de información confirmando que la calidad

---

<sup>29</sup> La página electrónica del Banco Mundial contiene los indicadores de gobernabilidad para 213 países de los años 1996-2005 los cuales se basan en seis dimensiones: 1) Voz y Rendición de Cuentas; 2) Estabilidad Política y Ausencia de Valores; 3) Efectividad Gubernamental; 4) Calidad Regulatoria; 5) Estado de Derecho; y 6) Control de la Corrupción. Estos reflejan la compilación estadística de las percepciones de la calidad gubernativa remitidas por los encuestados de un gran número de empresas, ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, agencias de evaluación de riesgo, fundaciones investigativas y expertos en la materia. (Banco Mundial, 2006)

<sup>30</sup> Las capacidades estatales se definen como la habilidad de las organizaciones de desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo. La capacidad siempre se enmarca en relación con las “finalidades.” Por lo tanto, “los indicadores de capacidad sólo pueden ser operativos cuando están en relación con determinados objetivos (capacidad para qué) y en referencia a los actores concretos en función de los cuales se realizan los proyectos (capacidad para quién). Por lo que las capacidades del sector público son las habilidades de los individuos, grupos, instituciones y organizaciones de identificar y resolver problemas a lo largo de tiempo, apuntando así a la coordinación e interdependencia de las actividades de los distintos componentes del Estado con el mercado y la sociedad civil. (Zurbriggen, 2005)

en las administraciones públicas es una variable fundamental para sustentar el desarrollo y además, generar los equilibrios en los escenarios de la globalización.

En el caso de América Latina, el tema central de esta etapa en materia de desarrollo fue el combate a la pobreza, basta con señalar la década de los ochenta, la llamada “década perdida” (Herrera, 2005), por lo que ante la disminución del papel del Estado y el incremento sustancial de pobres en la región, provocó un análisis en torno a su efectividad para atacar esos problemas sociales.

Se puede sintetizar que durante este segundo tiempo lo que importaba era la funcionalidad, efectividad y eficiencia para responder a los problemas generados por la aplicación de ajustes estructurales en la región. Como se observa en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Governance for Sustainable Human Development) de 1997 donde se señalaba que “el aumento de la capacidad estatal abarca el potencial humano, científico, tecnológico, organizativo, institucional y de recursos de un país. Uno de los objetivos fundamentales del aumento de la capacidad estatal es fortalecer la capacidad de evaluar y abordar cuestiones de capital importancia relacionadas con las opciones de política y las modalidades de ejecución de las opciones de desarrollo, lo que entraña comprender las posibilidades y limitaciones del medio ambiente y las necesidades que la población del país de que se trate considere como propias.” (ONU, 1992). Años más tarde, la ONU estableció un programa de reforma de la AP y gestión del servicio civil bajo los auspicios de su sección Programa para el Desarrollo. Con él buscaba coordinar la asistencia externa para fomentar la profesionalización del servicio civil, la transparencia, el uso de tecnología de la información y otras áreas de la reforma gubernamental en más de 90 países miembros del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (ONU, 2000).

El propósito de la asesoría en materia de desarrollo no era recrear las burocracias, sino usarlo como un vínculo para introducir el lenguaje de los movimientos de la nueva gestión que eran populares en países del primer mundo, por ejemplo, el Banco Mundial hizo la siguiente recomendación en su informe

sobre desarrollo de 1997: “La capacidad del Estado significa sujetar a las instituciones estatales a una mayor competencia, a fin de aumentar su eficiencia. Significa mejorar el desempeño de las instituciones del Estado, así como la remuneración y los incentivos. También significa hacer al Estado más sensible a las necesidades de la gente, acercarlos por medio de una mayor participación y descentralización.” (Banco Mundial, 1997)

En los países desarrollados se concentraron en la eficiencia y la introducción de tecnología de información mientras que los países en desarrollo se dedicaron a fomentar la capacidad estatal, la descentralización y el combate a la corrupción. En los últimos años se muestra un mayor interés por parte de estos países en la eficiencia y la tecnología como es el caso de México y su reciente interés en gobierno electrónico (E-government).

Pero fue la NGP (New Public Management) la que generalizó los cambios organizativo, directivos y operativos que a lo largo de la década de los ochenta sucedían en el sector público de muchos países, y cuyo origen y referente mundial fueron las reformas administrativas de Gran Bretaña con Margaret Thatcher<sup>31</sup> quién fue electa en 1979 tras una campaña en contra del servicio civil, hasta ese momento intocable, su agenda de gobierno contenía tres puntos clave: “la fe en el libre mercado, gobierno limitado y una fuerte defensa nacional” (Herrera, 2005), los cuales se extendieron luego a los gobiernos de otros países, como fue en Estados Unidos con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia un año más tarde y luego de Brian Mulroney en Canadá en 1984, quienes compartían la visión británica en lo que el gobierno debería ser y hacer, de igual forma realizaron campañas muy críticas de la burocracia. Estas campañas y sus gobiernos marcaron el comienzo de una era de profunda insatisfacción hacia la burocracia gubernamental a nivel mundial.

Los esfuerzos encaminados a la reforma gubernamental en estos países tuvieron su origen como ya se ha mencionado en primera instancia en el descontento que muchos ciudadanos sentían hacia su gobierno pues lo percibían

---

<sup>31</sup> No obstante, hay quien señala que la AP (desde su estudio como disciplina) inició con la vocación universal de management con Henry Fayol. (Herrera, 2005)

como demasiado grande, burocrático y despilfarrador de ahí que se considere que su nacimiento tuvo un propósito y tono crítico. Osborne y Gaebler mencionan que en este sentido la NGP pretendió ser una teoría general mediante la cual la AP intentaba hacer las cosas, organizar sus servicios y prestarlo del mejor modo a los ciudadanos, intentando sustituir el modelo tradicional de la AP. En esta etapa se exigía que el gobierno hiciera hincapié en el logro de los resultados en lugar de ajustarse principalmente a los procedimientos y que adoptara estrategias de competencia y de innovación similares a las del mercado y para lograrlo, el gobierno y la administración debían estar orientados hacia el ciudadano-cliente<sup>32</sup> adoptando mecanismos basados en el mercado para la prestación de los servicios públicos.

Se puede decir que al comienzo el término de NGP compitió con el de gobernación o gobernanza (*Governance o New Governance*) concepto que buscaba sintetizar el cambio administrativo que empezó a darse a fines de los ochenta y en consecuencia los cambios políticos e institucionales que las reformas administrativas ocasionaban, por lo que durante muchos años osciló entre *governance* y *management*, aun hoy sigue siendo usado como término similar o incluyente pero cabe mencionar que el término gerencial acabó por imponerse y fue usado de forma general en el ámbito administrativo.

La NGP establecía un cambio administrativo más no implicaban un cambio en el ámbito político e institucional como lo sugiere el concepto de gobernanza, pues como tendencia planteaba la descentralización<sup>33</sup>, una reducción de costos,

---

<sup>32</sup> Uno de los elementos esenciales en la incorporación de las técnicas gerenciales es segmentar a los ciudadanos como clientes ya que son receptores de bienes y servicios siendo importante orientar los procesos y acciones de gobierno a cumplir con las expectativas que el cliente solicita. Bajo el esquema tradicional, los ciudadanos son vistos como meros receptores de bienes y servicios que no tienen alternativa de elección, por lo que la oferta que hace la AP es única. La transición a una administración enfocada al cliente –usuario es un cambio trascendental en la forma como se organizan las administraciones públicas, pues implica un profundo estudio de cómo se organizan sus procesos, la medición de los mismos y orientarlos a los usuarios. Es en este punto donde mayores vínculos se crean con las técnicas y herramientas de la NGP, tal es el caso del uso de reingeniería de procesos, mejora continua, llegando incluso hasta las certificaciones bajo las normas ISO 9000; entre otras iniciativas. De ahí la necesidad de reconocer quién es el destinatario final o beneficiario, quienes son los que reciben beneficios, etc.

<sup>33</sup> La descentralización se considera normalmente como un proceso en virtud del cual los poderes, las funciones, las responsabilidades y los recursos se transfieren del gobierno central a los gobiernos locales y otras entidades descentralizadas. Este término sin embargo se puede aplicar a

sugería la noción de competencia e instaba un cambio de énfasis de los procesos a los resultados, lo que implicaba una nueva medición de desempeño y una importante orientación de los esfuerzos hacia los ciudadanos. En los países desarrollados su intención no fue tener implicaciones considerables en la institucionalidad y funcionalidad del régimen que se considera generalmente impecable y en donde los defectos del gobierno se ubican en la dimensión operativa a diferencia de países en Latinoamérica donde la NGP se apuntalaba a incorporar no sólo la denotación gerencial sino que añadía también componentes institucionales y políticos de la acción de gobierno siendo éste su principal aporte conceptual y práctico: “en el contexto latinoamericano, la reforma se acompaña con el cambio de la gobernación/gobernanza” (Aguilar, 2006: 145).

### **El marco de la Nueva Gestión Pública**

La NGP ha sido analizada desde innumerables visiones una de ellas es las que se asume basada en una lógica económica eficiente que tiene su sustento en el institucionalismo económico y en una dinámica de gestión basada en la innovación constante, ésta forma es conocida por defender la necesidad de un gobierno eficiente, enfocado a ofrecer servicios y productos de calidad, y que para lograrlo introduce mecanismos de mercado. (Arellano, Alamilla y Campos 2005: 89). De modo que ésta se ha dado a conocer por defender la necesidad de un gobierno eficiente que otorga servicios y productos de calidad y que introduce mecanismos de mercado para lograrlo.

Una visión más es la que considera a la NGP como una fórmula sintética (Sánchez, 2005: 35) utilizada generalmente por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión pública que tomaron la delantera durante las dos últimas décadas del siglo XX especialmente en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, de modo que

---

tres situaciones diferentes: 1) Al sistema federal donde el Estado Federal es el Estado descentralizado por excelencia, sin embargo, no es el único; 2) Al Estado central o unitario que distribuye el poder, la autoridad y las atribuciones a los gobiernos regionales y locales; 3) Al Estado federal o unitario que delega autonomía operativa, financiera y jurídica en una entidad que actúa como empresa pública descentralizada (Pichardo, Ignacio 2004, 111)

dicho término surgiera en la literatura académica de la década de los noventa y se propagara con aparente facilidad y rapidez.

Se puede señalar que las ideas de este movimiento de la NGP son el resultado de un activo debate que se ha nutrido de reflexiones provenientes de varias disciplinas, pero especialmente de las teorías de la nueva economía institucional y no tanto concepciones originales de la AP<sup>34</sup>.

La NGP no es considerada como una moda pasajera pues durante más de dos décadas ha reconocido una idea permanente, que para maximizar los resultados económicos, asegurar la cohesión social y recuperar la legitimidad de la sociedad la AP debe adaptarse a las circunstancias cambiantes, explorar nuevas posibilidades y utilizar adecuadamente los recursos disponibles. De ahí que sus rasgos específicos sean la orientación marcada hacia los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad; buscar sustituir formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas para convertirlas en escenarios de gestión descentralizada así como explorar soluciones para la prestación de servicios como la privatización, desregulación y el fortalecimiento de las capacidades estratégicas del gobierno, de modo que muchos de ellos se encuentren vinculados, por ejemplo, contar con una cultura orientada a los resultados puede incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos, como ocurre en ciertos países donde se delegan las decisiones sobre la asignación de recursos en los ministerios y agencias ejecutivas con el objeto de estimular a los “gerentes” para que dediquen más a los resultados concediéndoles más flexibilidad y autonomía en el uso de los recursos, tanto financieros como humanos (Sánchez, 2005: 98).

Entre las principales propuestas de la NGP se han destacado aquellas que intentan aproximar las formas públicas con las del sector privado (Ollas de Lima, 2001: 5) como son el rediseño del sector público mediante la introducción de técnicas de la gerencia privada o la creación de cuasi-mercados así como la

---

<sup>34</sup> Tal es el caso del concepto del mercado como mecanismo impulsor de la competencia y de la competitividad en el sector del gobierno; del mercado como generador de eficiencias y economías en decisiones gubernamentales, como guía de las preferencias y necesidades de los ciudadanos convertidos en “clientes” de los servicios públicos. Pichardo, 2004: 168



reducción del tamaño del ámbito público, todas éstas con un alto grado de contingencia, es decir, que su logro o éxito yace en la relación funcional entre determinadas condiciones, estructuras, entorno social y económico, conceptos y técnicas administrativas. De ahí que durante el camino se haya construido dependiendo de las circunstancias como un vasto conjunto de ideas, conceptos y procedimientos que forman una poderosa corriente teórica y práctica de la AP contemporánea (Pichardo, 2004) pero que también en mucho ha dificultado su entendimiento, por lo que diversos autores enfatizaban algunos supuestos, prácticas e instrumentos sobre otros.

Una definición genérica es la que propone realizar cambios de forma deliberada en la gestión, en las normas, las estructuras organizacionales, los procesos (directivos y operativos) de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor, de elevar las eficiencia, la calidad y la responsabilidad y orientarlas a formas posburocráticas de organización que impacta directamente en la distribución de la autoridad, la división del trabajo y en los flujos de la comunicación (Aguilar, 2006: 146).

Los ámbitos que la NGP ha pretendido transformar son: la naturaleza de la AP, su ámbito de acción y modos de actuar; sus estructuras organizativas, sus procesos gerenciales y sus procesos y procedimientos operativos, dichas modificaciones no se han dado de forma integral y continua, incluso en algunos países no se concluido.

En la búsqueda de su mejor entendimiento algunos autores han conceptualizado a la NGP en función de los países que han implementado sus medidas y/o políticas (Carrillo y Campero, 2003: 3), como resultado de un movimiento global, en términos instrumentales y operativos y por último en una tendencia que pretende constituirse en una teoría.

## **Movimiento Global**

El primer enfoque de NGP es el que reconoce en ella un movimiento global de reforma que surgió a principios de la década de los años ochenta y que exigió un cambio de valores en el sector público, sobre dicho fundamento ideológico se

formuló un conjunto de técnicas y comportamientos que la constituyeron y que tendría como tarea la “reinvención del gobierno” a partir de la reducción de su tamaño, de imponerle una disciplina e incentivos tipo mercado, así como aminorar sus costos y mejorar su desempeño.

Bajo esta orientación muchos países implementaron una serie de reformas a la AP, las cuales en términos generales perseguían dos metas principales: controlar el gasto gubernamental y mejorar los servicios y por consecuencia mejorar las relaciones con sus ciudadanos. Dentro de esta visión se destacarían los esfuerzos realizados especialmente por el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, todos estos países tomaron la delantera en el establecimiento de temas, estilos y patrones distintivos de una nueva gestión de la función pública (Barzelay, 2003: 9), todos ellos compartían la insatisfacción de sus ciudadanos con el desempeño del gobierno, problemas fiscales frecuentes, la corrupción y demandas de cambio, que en cierto punto se apuntalaron en pro de la reforma del sector público.

En estos países, la NGP significó sobre todo las tendencias y cambios que se tendrían que efectuar para dar respuesta a la crisis fiscal del Estado pero además a la concepción y desarrollo del mismo. Con los problemas definidos, tanto políticos como sus asesores voltearon al sector privado en busca de soluciones, alternativas y consejos sobre cómo efectuar el cambio, en este momento la creencia de que los sectores público y privado no tenían que ser tan “fundamentalmente diferentes” surgió, de hecho, se creyó que sería mejor organizar y manejar en lo mayor posible los servicios como en el sector privado se venía haciendo.

### **Modelo Angloamericano de la NGP**

El primer país en realizar estas reformas fue la Gran Bretaña durante el gobierno encabezado por Margaret Thatcher en la década de los ochenta en donde se reconoció la necesidad de medidas de desregulación estatal, liberalización de los mercados, eficientización de los gobiernos y la desincorporación de múltiples empresas gubernamentales. Este movimiento se extendería simultáneamente a los países del Commonwealth y se convirtieron en referencia para otros países

con problemas similares como Estados Unidos y los principales países desarrollados e integrantes de la OCDE para más tarde hacerlo en el resto de los países en transición y en desarrollo. Se considera así que las reformas contemporáneas de la AP tienen una matriz angloamericana, con dos modelos, Gran Bretaña (reformas Westminster) y los Estados Unidos (reinvención del gobierno), estas reformas fueron decisivas para dar forma a la NGP.

En el caso de Gran Bretaña el foco de la estrategia de cambio fue la reducción del tamaño del gobierno, la efficientización de su desempeño y la imposición de la disciplina de mercado a finales de la década de los setenta, a través de la *efficiency strategy* que se operó desde la Oficina de Eficacia (*Efficiency Unit, 1979*) (Seidle, 1993: 75) a esta unidad se le considera como uno de los catalizadores del cambio de gestión gubernamental gracias a sus investigaciones de eficacia departamentales, su tarea no era sólo detectar y eliminar el gasto innecesario sino también cambiar la cultura del servicio civil y hacer de éste una actividad valorada, lo que se tradujo en una verdadera reforma del servicio civil hasta ese momento intocable y que logró que el gobierno obtuviera grandes ahorros y se redujeran costos. Básicamente esta estrategia consistía en el “escrutinio de eficiencia” (Aguilar, 2006: 160), es decir, encontrar la relación entre los costos y los resultados de las unidades administrativas, su desempeño conforme a los criterios de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) con un particular énfasis en el ahorro.

En 1982, el FMI llevó los valores de la *Efficiency Unit* a una escala más amplia a través de la *Financial Management Initiative* (iniciativa de gestión financiera) considerada como la primera propuesta posburocrática que marca el nacimiento de la NGP. Sus instrumentos fueron la atención a los presupuestos, la creación de sistemas de información y un régimen de dirección responsable bajo la cual dieron a gerentes una cierta cantidad de libertad operacional mientras que cumplieran con los objetivos de funcionamiento y el uso apropiado de los recursos de modo que se pretendía involucrar a la administración central del gobierno en su conjunto, su organización, estructura y dirección. Si bien esta propuesta contenía un énfasis financiero, una mayor conciencia de costos (*value for money*) y la

eficiencia de toda la burocracia, pretendía lograr un cambio estructural y “una correlación positiva entre la eficacia/ eficiencia económica y la descentralización organizativa y gerencial<sup>35</sup>” en donde la información (incorporación de tecnologías de información), el seguimiento y la evaluación de las actividades (indicadores de desempeño) fueran los elementos con los que se podían establecer con exactitud los ámbitos de responsabilidad de la descentralización y los resultados esperados. Con lo que se paso de la simple gerencia financiera a un nuevo estilo de gerencia general o un nuevo modelo de AP.

La Oficina de Eficacia preocupada al ver que los progresos de la iniciativa de gestión financiera del FMI no eran tan rápidos y sustanciales como se requerían, realizó una evaluación de las reformas junto a sus investigaciones de eficacia, este estudio abarcó los ministerios, oficinas regionales y locales, departamentos y un número de organizaciones de sector privadas. Los resultados de este estudio se incluyeron en el informe *Improving Management in Government: The Next Steps*, (Mejorando la gestión en el gobierno: los siguientes pasos) (Seidle, 1993: 76) en el cual se señalaron una serie de problemas como la sobrecarga ministerial que desviaba la atención sobre asuntos de gestión, la libertad limitada de mandos medios en la toma de decisiones debido al control jerárquico existente, el poco énfasis sobre el logro de resultados, lo que demandó cambios radicales en la entrega y provisión de servicios gubernamentales, sus unidades y al centro del gobierno mismo.

Entre sus primeros cambios estuvo el mantenimiento del principio de la descentralización pero con la distinción entre las unidades de alta dirección y financiamiento y las unidades responsables de la prestación de servicios, entre las unidades que deciden las políticas públicas y las que se encargan de su implementación, entre el gobierno financiador de los bienes y la prestación de los servicios mediante organismos privados y sociales (Aguilar, 2006: 164), por

---

<sup>35</sup> Una desagregación en diversas unidades administrativas, que tienen metas específicas de desempeño establecidas con claridad y precisión, que tienen poder de decisión sobre todo el ciclo de su actividad, desde la estimación del gasto y los recursos para sus actividades hasta la gestión de los recursos (humanos, físicos, económicos, intangibles) y que han de producir y recibir sistemáticamente información financiera sobre los costos y gastos de sus actividades (Aguilar, 2006: 162).

primera vez se crean agencias ejecutivas autónomas (en organización, procesos de gestión, personal) pero con alcances, objetivos y resultados por cumplir establecidos mediante contratos, convenios e indicadores de desempeño acordados con las demás instancias por lo que precisaban la responsabilidad pública y la rendición de cuentas con las consignas básicas *let managers manage* con los que se les brinda autonomía a los directivos para mejorar su desempeño, y *make managers manage* que infería el establecimiento de los resultados esperados y su evaluación constante.

La novedad de las reformas de la NGP en Gran Bretaña es que logra vincular la independencia, autonomía de operación, la descentralización con la contratación de la unidad y su ejecutivo, aparece por primera vez en el sector público la contratación interna que se convierte en un instrumento de dirección de la administración diferente al seguimiento y apego de las leyes y reglamentos y de la subordinación directa y se convierten en medios de regulación y evaluación para las organizaciones y se pueden reconocer por primera vez los elementos estructurales de la NGP, eficiencia, descentralización, contratación y evaluación del desempeño. Se comprendió que la eficiencia económica gubernamental no es el fin del servicio público, ni tampoco el sostenido equilibrio financiero como es la preocupación aun presente en muchos países incluido México, si no es un medio necesario pero insuficiente, pues si bien permite ser más eficientes no asegura el fin último del servicio público que lograr un sociedad productiva, competitiva y que tenga servicios públicos de calidad, lograr resultados que impacten la vida de los ciudadanos pieza central de la NGP junto con el tema de la calidad como se expresó en la iniciativa *Citizen's Charter* (Carta del Ciudadano) puesta en marcha durante el gobierno del primer ministro John Major (1990-1997) donde se da la transición del enfoque financiero-eficiencia-calidad-valor público y con la que se reconoce según él mismo “una revolución en el servicio público” (Seidle, 1993: 78) y “el significado simbólico del concepto de cliente”(noción que será analizada posteriormente). Este programa expresa la finalidad de la gestión pública, lograr la satisfacción de las expectativas del ciudadano y es en razón a éstas que se debe evaluar la responsabilidad de la administración y de su rendición de cuentas lo que

rompe con la concepción burocrática de prestación de servicios “competir por la calidad significaba justamente elevar la competencia como requisito para favorecer o asegurar la calidad del servicio y no sólo para ahorrarle dinero al gobierno y combatir el desperdicio [...] se incrementó el *contracting-out*, la contratación externa y se introdujo el *market-testing*”<sup>36</sup> (Aguilar, 2006: 168) una visión que compartiría el primer Ministro Anthony Blair a su llegada con su iniciativa del *Best Value*<sup>37</sup>. Este conjunto de propuestas le añadieron una nueva concepción al gobierno, ya no tanto como el único diseñador y productor de los servicios públicos sino que ahora asumiría la tarea de incluir las expectativas de los ciudadanos y garantizarles un nivel de calidad “universal y estable”<sup>38</sup>.

En el recorrido histórico de estas propuestas e iniciativas en Gran Bretaña se observaron tres actores principales, los políticos quienes tomaban las decisiones, los profesionales que producían los servicios requeridos y los administradores que mantenían el equilibrio entre ellos, cabe destacar que el electorado confería legitimidad a los políticos pero en lo demás su participación era invisible. Esta etapa se sustenta en un periodo de crecimiento en el gasto público así como de consenso político, donde la organización del servicio público se encontraba dominada por los imperativos políticos y por hacer más profesional a la burocracia que materializaba los objetivos de otros. La legitimidad en el área profesional resultó del conocimiento especializado aplicado a las políticas implementadas (*know how*), y por tanto no se establecía distinción alguna entre elector, ciudadano o consumidor (Haywood y Rodrigues, 1996: 190).

---

<sup>36</sup>Todas las unidades administrativas del gobierno debían revisar sus prioridades de acción (*prior options review*) y evaluar los resultados de sus programas y procesos con el propósito de determinar si la unidad toda o parte de ella debían ser mantenidas en existencia o suprimidas o candidatas a su privatización posteriormente se debían sujetar a la prueba de mercado, preguntarse si las empresas en el mercado podían hacerlo mejor o si lo estaban haciendo mejor en términos de eficiencia y calidad y de hacerlo proceder a su contratación mediante concursos competitivos o inducir la competición entre las unidades públicas y entre éstas y las empresas en su campo de actividad a fin de mejorar la eficiencia y calidad (Aguilar, 2006: 168)

<sup>37</sup> Con la llegada del Primer Ministro Anthony Blair (Laborista) en 1997, se introdujo el *Best Value*, esta iniciativa tuvo sus orígenes en los gobiernos locales del Reino Unido y fue producto de un acta (ley) que obligó a los servidores públicos a cumplirla. Su filosofía fue hacer un gobierno más fácil, simple, enfocado a resultados, orientado al cliente y con el uso de tecnología, tratando de ser cercano a la gente. *The Third Way Summary*

<sup>38</sup> Se aplica la llamada *prosumership* en el sector público, entendida como la actividad en la que el consumidor o cliente interviene en la definición de los productos de su consumo (Aguilar, 2006: 169)

A principios de los ochenta en este país emergieron nuevas fuerzas políticas, económicas y sociales, después de la crisis de gobierno, el gasto público fue objeto de atención, por lo que se da por terminado el periodo del consenso político y estos dos factores empezaron a desplazar el paradigma de la administración tradicional (Haywood y Rodrigues 1996: 190). Se plantea así la necesidad de reducir el gasto público y de obtener mejor rendimiento, en cierta forma se partió del hecho que debido a la falta de competencia las organizaciones del sector público éstas tendían a ser ineficientes, lo que provocaba que acabaran atendiendo sólo a los ciertos intereses por lo que se recurre a mecanismos de mercado que favorecieran una presión de competencia como las licitaciones y fuentes alternas.

El papel del administrador fue sustituido por el de gestor público, como agente activo del político y su agenda ya no sólo como un mediador sino como el encargado de incorporar la eficiencia al sistema. Estas características serían cruciales para el desarrollo de la NGP en Gran Bretaña puesto que se elabora una filosofía de responsabilidad en materia de “resultados” (entendida como rendición de cuentas a través del desempeño), y se constituye como una tarea central tanto a nivel individual como organizativo. De igual forma se da un desarrollo de estructuras y procesos de gestión basados en la transferencia y descentralización administrativa justificada con referencia al valor de la eficacia-eficiencia del gobierno y de nuevas estructuras que establecen responsabilidad ejecutiva, con apoyo de sistemas de rendición de cuentas más claros. El tema de la legitimidad en esta etapa permanece fundamentalmente igual, pero la noción del acercamiento al cliente sugiere desde ahora la presencia de un nuevo actor.

Ya en la década de los noventa, los tres actores originales (políticos, gestores-gerentes y productores) se mantuvieron, pero surgió un cuarto, el cliente-consumidor<sup>39</sup> lo que significó un cambio en la cultura administrativa y proporcionó una justificación a los gestores públicos y productores a fin de trabajar bajo un objetivo común: conseguir una mayor calidad del servicio. Este modelo de

---

<sup>39</sup> Existe aun el debate para utilizar el concepto de cliente o consumidor, mientras que para otros es necesario recuperar la voz ciudadano en el contexto de la gestión pública.

acercamiento al cliente fue importado del sector privado al público y de la gestión a través de los mercados. La fuente de legitimidad en este periodo se da a través del proceso democrático, pero también a través del cliente-consumidor, obviamente esta idea altero la forma de relacionarse con el público, ideas arraigadas desde hacía mucho tiempo, “inclusive en sociedades con comprobadas credenciales democráticas” (Haywood y Rodrigues, 1996: 194).

La posición del gestor sería la de ocupar un espacio entre los tres ámbitos de políticos, profesionales o productores y clientes-consumidores, articulando y equilibrando los intereses de cada uno, manejando diversas situaciones y tensiones inherentes.

Las razones encontradas en esta etapa para dar surgimiento al papel del “cliente-consumidor” se debe en principio a la comparación de la gestión privada y la pública en cuestiones de eficiencia; por otro lado la necesidad de que los intereses de la población fueran expresados y sus elecciones tuvieran un impacto en la asignación de recursos y por ende la revalorización del poder de los ciudadanos en cuestiones electorales. Con el objetivo último de poner al público al centro de toda acción e indicar el acento del gobierno en el ciudadano. En este punto se reconocen acciones gubernamentales como las llamadas “Cartas del Ciudadano” cuyo propósito era asegurar que todo servicio “desarrolle, monitoree y publique normas para la prestación de servicios” (Haywood y Rodrigues, 1996: 195), para así promover la prestación eficiente de servicios públicos, mirándolos a través de los ojos de quienes los utilizan.

Una de las críticas que se hizo en su momento y aun se sigue haciendo en el mundo, es que su aplicación en el contexto público es más simbólica que clara y rigurosamente formulada, por lo que para que se pueda lograr llegar a un desarrollo efectivo del llamado paradigma cliente-consumidor se debe dar una definición más completa de público, competencias más amplias y más derechos. En lo que no hay duda es que este cambio desafió muchas formas de pensamiento y relaciones entre diversos actores por lo que precisa participación y una nueva idea de lo que significa ser ciudadano.



En esta etapa, la voluntad del gobierno seguía siendo el elemento clave, pues era el principal propulsor de los cambios y diseño de nuevas y más contundentes formas de recalcar la preeminencia de las preferencias del público, el llamado cambio cultural no estaba asegurado y cabría preguntarse si en la actualidad está completamente instaurada la preeminencia de los intereses del público sobre el de cualquier actor lo que manifiesta nociones de legitimidad y un claro establecimiento de indicadores para conocer la efectividad y el grado de satisfacción de los mismos.

En el caso de Gran Bretaña se reconoce que la NGP en razón de su aplicación se encontraba dirigida hacia cambios macro y micro (Shand, 1996), entre los primeros estaban la privatización y las concesiones que reducían el tamaño del sector público, así como el establecimiento de agencias de servicio autónomo separadas de los departamentos de los ministerios. Mientras que la consecución de los cambios micro estaban en razón de lograr resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio, en remplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas y proveer así de una mayor flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público. En cuestiones de desempeño estos cambios micro focalizaron su atención en el uso de mecanismos competitivos y de mercado, en brindar incentivos para mejorar el desempeño y en fortalecer capacidades estratégicas para conducir al gobierno brindando una mayor transparencia y responsabilidad en los requisitos para reportar resultados.

En este país se pueden observar los cuatro modelos de gobernar de la NGP a los que Guy Peters hacía referencia como es el modelo de mercado, el Estado participativo (que pone el acento en el empoderamiento y la participación de los ciudadanos en la gestión pública), el gobierno flexible (de organizaciones descentralizadas y procesos adaptables a las circunstancias, diferente de las estructuras y procedimientos de las burocracias) y el gobierno desregulado (Aguilar, 2006: 148).

Un resumen de las principales características del modelo de la NGP en Gran Bretaña y que se difundieron en gran parte del mundo según Sandford Borins, David Osborne y Peter Plastrik son a) servicio de calidad al ciudadano

usuario-cliente; b) autonomía operativa; c) medición de los productos y resultados; d) gestión de recursos humanos; e) tecnología de la información; f) privatización de funciones en las que los mercados competitivos son más eficientes; g) separar el “timonear y el remar”<sup>40</sup>; h) contratos de desempeño; i) descentralización de la autoridad hacia las unidades operativas responsables; j) introducción de la competencia entre instancias públicas y privadas; f) responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*) ante los ciudadanos usuarios mediante oportunidades de selección del servicio, estándares de servicio y oportunidades de queja e indemnización para los usuarios de los servicios públicos (Aguilar, 2006: 170).

Hay otros países que siguieron estas características e inclusive algunas de ellas fueron superadas como en Nueva Zelanda, donde la reforma se hizo más integral e incluyente pues en su implementación no sólo estuvieron involucrados los funcionarios y administradores públicos sino que compartieron el compromiso de cambio con políticos, grupos empresariales, centros académicos y organizaciones sociales, es decir trascendió la NGP misma para convertirse en una nueva forma de gobernación, se actuó como un vínculo entre los diversos actores implicados y logró conectarlos. En las reformas neozelandesas también se reconoce su aporte en materia de gestión financiera con la introducción presupuestos por resultados y el criterio precio/valor del producto o resultado (Aguilar, 2006: 174) y por ende una asignación de recursos más apropiada en relación con el valor que representa el producto o servicio para la sociedad. En conexión se establecieron sistemas de medición del desempeño que distinguían mejor entre resultados operativos y los estratégicos, se introduce el análisis estratégico de la actividad directiva, esto implica un nuevo modo de gobernar diferente del estilo del gobierno planificador y técnico que decidía sin tomar en consideración las decisiones de los ciudadanos sobre cuáles eran los bienes y servicios que son de utilidad y valor.

En Canadá, a diferencia de Nueva Zelanda, no se contó con un liderazgo político adecuado de ahí que se considera que sus reformas fueron parciales,

---

<sup>40</sup> Señala la distinción entre la decisión de la política y su implementación, entre la dirección (estratégica) y la operación.

discontinuas y algunas de ellas discursivas, sin embargo, se reconoce una importante adquisición de conocimiento que permitió a las autoridades canadienses explorar diversos enfoques y elaborar una estrategia para mejorar la gestión pública. Estas medidas se emprendieron a partir del gobierno de Brian Mulroney (1984-1993) y fueron producto del alto déficit fiscal y una amplia e ineficiente burocracia por lo que las medidas emprendidas favorecieron el libre mercado, la privatización de empresas y servicios públicos, recorte del gasto público y del personal y una mayor descentralización y autonomía de las unidades administrativas.

Muchas de estas iniciativas “quedaron atrapadas entre los intereses de los directivos del servicio profesional y la irresponsabilidad burocrática [...] y representaron el paso antecedente a la reestructuración radical del aparato del gobierno central” (Aguilar, 2006: 177) que realizaría Kim Campbell quien fuera la primer mujer en ocupar el puesto de Primer Ministro en Canadá y aunque su mandato fue breve fue trascendente pues desapareció las comisiones de gabinete con facultades directivas y fusionó numerosos departamentos redimensionando su personal y sus gastos, esta iniciativa fue retomada por su sucesor Jean Chrétien en 1993. De ahí que cuando éste tomó posesión existía un apoyo público bastante amplio para reducir el déficit. A partir de este momento el avance logrado se identifica en dos fases, la primera es conocida como *la recuperación de la soberanía fiscal* entre 1994 y 1997; la segunda corresponde a la *reversión del dividendo fiscal* tanto en la construcción del capital social como en apoyo a innovaciones y reducción de impuestos (Bourgon, 2003). Después de eliminar el déficit, Canadá pudo invertir en su agenda social para fortalecer el capital humano y reforzar la infraestructura social, recuperar la soberanía fiscal lo que permitió al gobierno hacer inversiones importantes en atención a la salud, desarrollo e innovación.

Las lecciones principales del caso Canadiense es que da muestra de la importancia de reconocer el conocimiento y preparar a la gente dentro del gobierno para emprender cambios, así como lograr consenso en la mayoría de los sectores mediante la discusión abierta y transparente, abrir el proceso a la mayoría de los actores involucrados especialmente a los grupos de interés

afectados, y por último la importancia de la evaluación de programas fundamentada en evidencias y resultados (indicadores sociales) y mejorar así la calidad de las decisiones.

El caso de Estados Unidos y la NGP es igualmente representativo, comienza en la década de los años setenta, cuando se empieza a hablar del *public management*, a partir de ese momento, se asume que los problemas más importantes de una agencia gubernamental tienen que ver con la forma de manejar los recursos, cómo interrelacionarse con el entorno de otras agencias, la importancia del usuario del servicio que se provee y cómo redefinir la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional (Cabrero, 1997).

Posteriormente, el proceso formal de cambio sería iniciado por Ronald Reagan en 1980 quien da un fuerte impulso teórico y práctico a estas reflexiones, durante su administración se reactivó la fe en los mercados pues se creía que mediante las oportunidades que éstos generaban se podrían satisfacer las necesidades sociales, justificado además por los enunciados de la economía neoclásica y el *public choice* (teoría de la elección u opción pública)<sup>41</sup> se procedería a compactar el aparato administrativo, disminuir sus costos y su pesada intervención reglamentaría.

Estas ideas sentaron las bases del movimiento llamado *Reinventing Government*<sup>42</sup> o reinención del gobierno que se considera la transformación real

---

<sup>41</sup> Es la teoría que trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan cuáles son las políticas que elige el Estado de las diferentes opciones que a éste se le presentan. Se divide en Elección Pública Positiva que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y en Economía Política Constitucional que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil.

<sup>42</sup> La producción de bibliografía en la materia se dio en círculos de consultores como el texto de Osborne y Gaebler, *La Reinención del Gobierno*, como en el ámbito del gobierno del vicepresidente Al Gore con el *National Performance Review* y el Informe *Crear una AP que funcione mejor y cueste menos* la cual contenía nueve principios de actuación del sector público 1. Principio de Privatización y de contractualización, en virtud de aquellas actividades que pudiesen ser desarrolladas por el sector privado, no deberían ser desarrolladas por el sector público; 2. Principio de Modulación o corporativización, en virtud del cual los sistemas administrativos complejos habrían de ser sustituidos por unos subsistemas más ágiles, más sencillos, más manejables y más efectivos; 3. Principio de Programación política y ejecución gerencial, en virtud del cual en un gobierno modernos, los políticos han de señalar las estrategias y los objetivos a conseguir, y el empleado público profesional llevarlos a cabo con eficacia; 4. Principio de Descentralización en virtud del cual las tareas se deben realizar en el escalón más próximo al ciudadano; 5. Principio de Eficiencia, Economía y Eficacia, las llamadas tres “e” en la gestión

de la AP en el sentido de NGP y cuyo auge fue alcanzado durante la presidencia de William Clinton cuando en 1993 se publica el informe *Revisión del Desempeño Nacional* (RDN) sobre la modificación radical de las operaciones y prácticas administrativas del gobierno basado en la evaluación de la AP Federal (540 organizaciones) mediante la valoración y visión de los contribuyentes, proveedores de servicios, creadores de políticas, líderes de opinión, receptores de servicio, etc.

*Reinventing Government* fue una iniciativa que tenía como finalidad llevar adelante los nuevos papeles del Estado y poner en marcha un modelo renovado de interrelación Estado-sociedad, una visión que exhortaba ir más allá de los enfoques que se circunscribían en “más de los mismo” y pensar el problema desde nuevos planes de análisis (Kliksberg, 1996: 31). En este país, la NGP intentaba hacer las cosas, organizar sus servicios y prestarlos del mejor modo a los ciudadanos, intentando sustituir el modelo tradicional de la AP, de modo que exigía un gobierno que hiciera hincapié en el logro de los resultados en lugar de ajustarse principalmente a los procedimientos, se apostaba a las estrategias de competencia e innovación similares a las del mercado y para lograrlo, los mercados, el gobierno y la AP debían estar orientados hacia el cliente y adoptar mecanismos basados en el mercado para la prestación de los servicios públicos.

Así el encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial fue una de las grandes direcciones para “reinventar el gobierno”, dicho encuentro se produjo en el marco de cómo poner este nuevo paradigma desde el Estado al servicio de los papeles que el mismo debería cumplir en los diversos contextos nacionales, papeles ligados a la competitividad, el desarrollo, la democratización, la equidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación, entre otros. Otro objetivo principal fue el de facilitar las condiciones para que los miembros de las organizaciones públicas pudieran responder creativamente a los problemas de las sociedades, reinventar el gobierno significó dar poder real a los “clientes” ciudadanos, trabajar bajo la llamada ‘orientación de servicio público’, ajustándose

---

pública; 6. Principio de Rendición de cuentas y control de gastos. El termino accountability aparece como expresivo de esta idea y praxis; 7. Principio de Simplificación y de desreglamentación de la gestión pública; 8. Principio de Colaboración entre el sector público y el privado; y 9. Principio de Innovación y cambio continuo en la gestión.

a sus necesidades reales e identificarlos cuidadosamente para rendirles cuentas, como destaca Michael Barzelay, poner el énfasis en el resultado para los ciudadanos (Kliksberg, 1996: 35).

Gran parte de la filosofía *Reinventing Government*, provenían del libro con el mismo nombre de David Osborne y Ted Gaebler, en este libro se anunciaba que el espíritu empresarial era la solución para transformar de forma definitiva al gobierno<sup>43</sup> tras la “bancarrotada de la burocracia”, y es a través de prácticas y experimentos innovadores en gobiernos estatales y locales, como sugieren modificaciones radicales en el sector público. Cabe mencionar que si bien la RDN<sup>44</sup> no fue una copia del libro de estos autores, su influencia es inconfundible, a pesar de ello la RDN brindó su propio conjunto de principios rectores como la reducción del gasto innecesario y eliminación del papeleo; servicio al público como si se tratara de clientes, dar capacidad a los empleados por medio de una desregulación administrativa para los empleados para que tuvieran capacidad de tomar decisiones, ayuda a las organizaciones a resolver sus propios problemas suprimiendo mandatos y dando flexibilidades, fomento a la excelencia reemplazando la regulación por incentivos, adquisición de un sentido claro de vocación y buscar soluciones competitivas en el mercado midiendo su éxito con base a la satisfacción del cliente.

Las ideas de la reinención del gobierno como paradigma alternativo al burocrático son: 1) un gobierno catalizador: timonear más que remar; 2) gobierno que es propiedad de su comunidad: empoderar más que servir; 3) gobierno

---

<sup>43</sup> La reforma de la administración de William Clinton apelaba a aquellos que creían que el gobierno y las empresas debían estar separadas pues eran ellos quienes solían oponerse a las innovaciones, en éste se lee “el mundo ha cambiado demasiado para permitir que un modo de pensar anticuado nos contenga de esa manera. Tendremos éxito en quitar lo borroso entre lo público y lo privado, y no tratar de trazar una línea que desaparece del agua.” (Guttman, Dan 2004)

<sup>44</sup> Una vez publicado dicho informe se emitieron una serie de órdenes ejecutivas que detallaban los pasos a seguir en el proceso de reforma y “cómo hacer aerodinámica la burocracia”, así como los requerimientos necesarios para reducir en un 12% la fuerza de trabajo federal, reducir las regulaciones administrativas internas en un 50% y los enfoques necesarios para crear una estrategia de servicio al cliente con especificaciones para establecer normas de servicio y esfuerzos de retroalimentación con el cliente. Tiempo más tarde se estableció el Consejo Administrativo del Presidente que consistía en los principales funcionarios operativos y en representantes centrales de las agencias administrativas y por último se incluyó las relaciones laborales por lo que se creó un consejo de asociación nacional que unió la administración federal con las uniones públicas al aplicar las reformas de la Revisión de Desempeño Nacional (Shafritz y Hyde, 1999: 922-923).

competitivo: inyectar la competencia en la prestación de los servicios; 4) gobierno con sentido de misión: transformar a las organizaciones que actúan sólo conforme a reglas; 5) gobierno orientado a resultados: financiar los productos, no los insumos; 6) gobierno orientado a los usuarios: satisfacer las necesidades del usuario; 7) gobierno emprendedor: ganar más que gastar; 8) gobierno anticipador: prevenir más que curar; 9) gobierno descentralizado: transitar de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo; 10) gobierno orientado por el mercado: detonar el cambio mediante el mercado, este último punto yace en el hecho de que los incentivos del mercado pueden impulsar el desempeño del sector público, esta idea se fundamenta en las ideas de la “nueva economía” de las organizaciones.

Otra idea relevante de estos principios es que las relaciones clave en el gobierno pueden verse como una serie de conexiones similares a los contratos, es decir como series de relaciones entre los principales que son aquellos que tienen que ver que se haga el trabajo y los agentes que son quienes aceptan hacerlo. A partir de esta idea surge una más que son los acuerdos de desempeño que se basan en una definición clara de metas, de fijación de normas con las cuales se evalúa a los administradores<sup>45</sup>. De forma que en la búsqueda por los objetivos, la competencia entre empleados y organización por sueldos y otros recursos crean incentivos poderosos que sustituyen a la supervisión basada en la autoridad considerando que servir a los clientes de abajo hacia arriba ayudaría a resolver los problemas de supervisión que vician a las organizaciones de arriba hacia abajo.

Con estas medidas se observa una reestructuración vigorosa con una nueva forma de gobierno (Shafritz y Hyde, 1999: 921) y es el título *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less* de 1993 (Del papeleo a los resultados: cómo crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos) que se habla precisamente de las metas de la reforma: redefinición de la gestión pública; gobierno propiedad de la gente; competitividad; gobierno inspirado

---

<sup>45</sup> En la administración de William Clinton en Estados Unidos, varios secretarios de gabinete firmaron acuerdos de desempeño, aunque en cierto modo sólo fue un ejercicio de retórica, en un nivel más profundo representaron no sólo una clara declaración de las metas de las secretarías sino también, un compromiso de la jefatura para lograr resultados.

en objetivos; dirigido a los resultados; inspirado en el cliente; previsor; descentralizado, participativo, orientado al mercado, innovador e interesado en ganar en vez de gastar<sup>46</sup>.

Esta nueva visión y reforma administrativa no estuvo exenta de críticas, sus medidas fueron atacadas tanto por los llamados “tradicionalistas” que consideraban que sus principios no embonaban en los valores de la AP, así como por los “radicales” para quienes con estas medidas no se llegaba lo bastante lejos y no había remodelado dramáticamente los procesos y estructuras nucleares del gobierno. Para complicar este debate autores como Peter Drucker concluyó que la reinención era miope y hasta el creador de la idea, David Osborne, explicó que las ideas de la reinención se habían descarrilado en el camino. Tales argumentos atrajeron muchas más críticas sobre todo de los especialistas en administración que rechazaban la idea de que los sectores público y privado tuvieran en común algo importante. George Frederickson afirmó que “los gobiernos no son mercados”, y que “los ciudadanos no son clientes, sino los propietarios (Kettl, 1999: 1053), los críticos añadían que, aun si el espíritu empresarial fuese buena idea, el concepto jamás podría aplicarse al gobierno pues sostenían que éstos [gobiernos] existían para encargarse de los empleos que los ciudadanos consideraban importantes y que el mercado privado no podía o no quería asumir, además agregaron que los sectores público y privado son tan distintos, que tanto los modelos empresarial y competitivo del sector privado creaban más confusión que claridad en la AP.

Más fundamentalmente, los críticos de la *reinención* argumentaron que el gobierno democrático exigía que la ley y no la competencia fuese la que impulsara a la burocracia pública, según éstos, el gobierno reinventor socavaba el sistema

---

<sup>46</sup> Todas estas ideas se pueden resumir en la idea de que el gobierno “no debe remar, sino dirigir el remo” además de que señala la necesidad de cambios drásticos en la gestión —“ya no podemos pagar más y recibir menos de nuestro gobierno. La respuesta de cada problema no puede ser siempre otro programa o más dinero. Es tiempo de cambiar radicalmente la forma en que el gobierno opera [...] es tiempo de un nuevo contrato con la gente, una nueva garantía de eficacia, eficiencia y responsabilidad gubernamental. Nuestras dos misiones es hacer que el gobierno trabaje mejor y cueste menos [...] Hemos gastado mucho dinero en programas que no funcionan. Es hora de que nuestro gobierno trabaje para la gente, aprenda a hacer más con menos, y trate a quienes pagan impuestos como clientes” (The National Performance Review Preface and Introduction 2003).



constitucional de responsabilidad democrática de arriba hacia abajo pues daba demasiado poder a los administradores de la primera línea para decidir por sí mismos que era la ley y cómo debía aplicarse. Otras críticas fueron en razón de encontrar la causa de los problemas en la administración más que el método para solucionarlos, por ejemplo Frederickson argumentaba que las dificultades eran básicamente políticas y no de orden administrativo, que los problemas eran el poder más no la burocracia, en su afán por promover escenarios del interés público, los reformadores administrativos a veces parecieron tratar de rehacer el sistema político para que atendiera las necesidades de una mejor administración, y no a desarrollar una mejor administración para servir los propósitos del sistema político (Shafritz y Hyde, 1999: 929).

Una de las lecciones que nos brinda la puesta en marcha de la NGP en Estados Unidos es que si bien “las ideas importan, impulsan y a la vez guían toda acción, comunican expectativas a los burócratas junto con un sentido de lo posible, definen los valores por los cuales se juzgará la acción burocrática y unen los símbolos por los cuales los ciudadanos llegan a conocer a sus gobierno” (Kettl, 1999: 1057), entre ellas y la realidad existe una gran brecha y este caso parece no haber sido la excepción pues se descuidaron las llamadas “batallas intelectuales” por enfrentarse pragmáticamente a los problemas pues se dio una marcada preferencia por la acción sobre las ideas, y en este sentido la preocupación por la teoría era menor que la necesidad por resultados rápidos, sin embargo, pueden reconocerse que en este movimiento estaban implícitas ideas importantes, por lo que se debe reflexionar que en toda reforma gubernamental debe considerarse que las ideas impulsan la acción y enmarcan las normas por las cuales otros pueden juzgar esa acción.

A pesar de lo anterior, de las críticas y problemas de este movimiento se debe reconocer que lo loable e importante de la reinención del gobierno es que significó una oportunidad de repensar el sistema por el cual se gobierna, puso al día ideas que pueden resolver los nuevos problemas, y repensar la capacidad que el gobierno necesita para solucionarlos, en palabras de Kettl Donald fue una inyección de energía al esfuerzo para modificar el contrato social entre la

responsabilidad cívica y el poder gubernamental. Lo que no logró hacer fue crear una estrategia explícita para vincular los dos objetivos o para inducir a los escépticos a participar en las medidas.

Otro problema recurrente en los procesos de reforma es la aplicación de modelos e ideas cualesquiera que prometan alguna solución a los problemas gubernamentales así como la adopción de conceptos complejos, a veces contrarios y ajenos a las particularidades de la gestión pública, bajo la bandera de reinventar el gobierno, en muchas latitudes se pidió al gobierno que *guiara y no que remara* con este mandato las cuestiones clave fueron si el gobierno debía guiar, de quién era las manos en el timón, y de acuerdo con qué brújula se guiaría el timonel de la *nave del Estado* (Kettl, 1999: 1059), quién remaría y cómo, con estas interrogantes en el mundo se enfrentaron a la cuestión de la responsabilidad relacionada con el debate entre capitanear y mantener el timón, debido a que al quitarse los controles centrales y jerárquicos se seguiría necesitando cierta guía y supervisión, este cuestionamiento será abordado de forma más amplia en el capítulo dedicado a la gobernación/gobernanza.

Las enseñanzas de este proceso de cambio y transformación de la gestión pública es que el cambio sólo tiene sentido en la medida en que sus aportes sean aceptados, y se trabaje de forma coordinada y convencida en busca de sus objetivos; es importante tener los instrumentos y capacidades necesarias para su puesta en marcha, esta enseñanza hace referencia a la metáfora de que es común adaptar sólo los grandes temas pero sin aprenderse la música, por lo que la canción nunca suena como se escribió, porque no se tienen los instrumentos para tocarla bien ni la misión de tocar ese tipo de música (Kettl, 1999: 1064), esta enseñanza hace referencia a la disminución de la capacidad del propio gobierno para componer las tonadas que mejor convengan a su propia orquesta. Y la que parece más importante es vincular la cuestión de *qué* debe hacer el gobierno y de *cómo* debe hacerlo con *cómo* debe trabajar el gobierno, pues se sabe que los medios encarnan los fines y desde el principio, el cómo debe ser impulsado por el qué.

## **El consenso OCDE y su influencia en la concepción de la NGP**

En un mundo cada vez más interdependiente la actuación de una organización en particular está altamente condicionada a las acciones e interacciones de otras organizaciones que se encuentran en su entorno, la llamada internacionalización del gobierno conlleva una agenda de reformas de la AP; el aumento de la interdependencia genera la necesidad de mejorar y elevar las capacidades de coordinación de políticas y adaptar los gobiernos nacionales a sus entornos internacionales (Metcalf, 1996: 235). Esta interacción de los gobiernos estableció una agenda de reformas de la AP debido a que existía un interés por mejorar la eficiencia y reducir los costos de la administración de los servicios públicos por lo que se aplicaron estrategias de reformas tendientes a dividir al gobierno en unidades más pequeñas entre las que cabe señalar la descentralización, la privatización, el otorgamiento de contratos y la creación de organismos ejecutivos encargados de realizar ciertas tareas operacionales. El objetivo consistía en reducir el grado de interdependencia existente entre las diferentes partes de la maquinaria gubernamental nacional y por ende, la necesidad de contar con procesos complejos de coordinación.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha sido el principal impulsor y promotor de ideas e iniciativas nuevas en el campo de la gestión pública y hasta cierto punto validó y respaldó los esfuerzos realizados por Gran Bretaña y Estados Unidos. Para esta organización el tema de las reformas administrativas se convirtió en un tema central de la agenda mundial, esta prioridad se posicionó como tal a principios de los años ochenta. Se apelaba a una recuperación que permitiera enfrentar los desafíos de la sociedad y que pudiera garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y la competitividad de cada uno de sus países miembros<sup>47</sup>.

Por lo que se da un cambio del Consenso de Washington de corte neoliberal y su impulso de políticas de primera generación como la privatización, la

---

<sup>47</sup> Los países miembros de la OCDE son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

desregulación económica y el gobierno mínimo al Consenso OCDE que asume y reelabora la tesis y métodos administrativos del *New Public Management* (Aguilar, 2001: 13), es así como surge como un tipo de “producto exportado” por organismos económicos internacionales que se constituyeron como foros homologadores donde, se engendró “un arquetipo gerencial privado cuyo rasgo esencial fue su globalidad y su aplicabilidad con alcance mundial” (Guerrero, 2000). El entorno que se discutía para tomar las medidas a seguir se caracterizó de la siguiente manera:

“Las economías de los países de la OCDE experimentan profundos cambios estructurales. La creciente apertura de la economía mundial confiere una especial importancia a la competitividad y pone de relieve la interdependencia de los sectores público y privado. Los ciudadanos plantean exigencias más diversificadas y complejas, y al mismo tiempo resulta cuestionada la capacidad de los gobiernos para afrontar los persistentes problemas sociales. La acción gubernamental se desarrolla en un entorno marcado por muchas turbulencias e incertidumbres, y por un acelerado ritmo de cambio. Al mismo tiempo, el importante déficit público y los desequilibrios financieros limitan el margen de maniobra de los poderes públicos. En ese contexto, las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales se vuelven cada vez más inadaptadas. Se necesita un cambio radical para preservar la misma capacidad de gobernar y de prestación de servicios” (Canales, 2002: 126-127).

De esta forma se urgía y se justificaban los cambios organizativos y gerenciales que habrían desarrollarse, la OCDE señalaría los procedimientos y recomendaciones a seguir y sugeriría la forma de implementarlos advirtiendo sobre sus riesgos, dificultades, desviaciones y factores críticos (Ramírez y Ramírez, 2002: 104) como la efectividad en los programas y delegación de responsabilidades; el análisis de costos y beneficios de los programas y políticas públicas; la rendición de cuentas en el desempeño, en la base de costos y en los resultados; la consolidación de un sistema de incentivos y sanciones; una mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos; autonomía de gestión de los administradores; la medición y evaluación de desempeño por medio de medidas e

indicadores; medición de la calidad de los servicios públicos, la administración por resultados y sistemas basados en el desempeño, entre otros. Todos estos a través de una serie de informes de su Programa *Public Management* (PUMA), dirigidos por uno de sus comités el *Public Governance Committee* (fundado en 1990 bajo el nombre de *Public Management Committee*), los cuales son mundialmente reconocidos y aceptados por los gobiernos de sus países miembros y los altos funcionarios debido en mucho a su sentido técnico-práctico y a sus resultados favorables en la implantación de las reformas.

La OCDE comenzó a mostrar interés por aspectos clave de la NGP a partir de 1995 con la publicación del informe *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries* (La transformación de la Gobernación. Las reformas de la gestión pública de los países de la OCDE), en este documento se plasmaron los cambios administrativos de sus países miembros y el cambio de las estructuras administrativas y burocráticas tradicionales además de describir los objetivos que los gobiernos deben perseguir para lograr una reforma administrativa, su naturaleza, puesta en marcha, diseño y evaluación permanente. Sugiere también una nueva gobernación, lo que ésta puede y debe ser al reforzar la capacidad de gestión previsor y de dirección de los asuntos públicos de una manera más participativa, esta organización reconoció un nuevo paradigma de la gestión pública, que se centraba en la promoción de una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado (Aguilar, 2006: 185), en donde el desempeño significa más que la eficiencia económica y operacional e implica una mayor capacidad de los gobiernos y un cambio radical en la intervención gubernamental con vistas a mejorar la calidad de sus decisiones y focalizar sus resultados con metas de productividad y criterios de eficiencia, eficacia y calidad del servicio.

Los esfuerzos de la OCDE respondían a varios factores que estaban presentes en sus países miembros con la creencia de que en mayor o menor medida podían incidir en la calidad de los servicios públicos y ya no sólo concentrarse en cuestiones del gasto público y eficientar las operaciones si no consagrar la misión pública de los gobiernos. Esta intención se había señalado

desde 1987 en el documento *La Administración al Servicio del Público* en el que se afirmaba que la AP era un servicio y el público su clientela, y da una preferencia particular sobre los resultados en cuanto a eficiencia, eficacia y calidad del mismo. De igual forma se considera por primera vez el concepto de receptividad (Sánchez, 2001: 95), el cual hace referencia a que el ciudadano tiene derecho a que la AP sea comprensible, esto es, que su organización y su funcionamiento sea claro; que sea accesible en el plazo espacial, temporal y material además de que responda a lo que se espera de ella, con el objetivo de brindar soluciones y permita la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones administrativas que les afecten, se observa en la receptividad de la administración "un matiz de alta civilidad, pues a través de ella se puede observar el traslado del proceso político al terreno propiamente administrativo [...] da muestra de una sugerencia trascendental sobre el concepto de AP y el modo más adecuado de llamarla al tenor de la globalización: la receptividad exige un nuevo estilo administrativo, el de la gestión pública" (Guerrero, 2000).

La preocupación de la OCDE por cumplir con los criterios eficiencia, eficacia y calidad del servicio se retoman en el documento de 1996 *Responsive Government. Service Quality Initiatives* (Un gobierno alerta. Iniciativas de calidad en la Administración) el cual fue resultado del Simposio sobre Iniciativas de Calidad en el Servicio Público donde se presentaron experiencias de países miembros como Bélgica, Francia, Portugal y el Reino Unido, que eligieron implementar iniciativas de calidad centralizadas a través de proyectos de ley y en algunos casos como en los Estados Unidos mediante declaraciones de normas de servicio. En este informe se resalta el foco de la demanda más diversificada, exigente y creciente de servicios de calidad y los cambios en su entrega, la determinación de su valor social, su justificación de continuación y existencia y cómo su provisión afecta las relaciones entre los ciudadanos usuarios del servicio y su gobierno. De igual forma en el documento *La Ética en el Servicio Público y Prácticas actuales*, la OCDE estableció un aspecto fundamental en la gestión pública y es su vinculación con la ética, a los objetivos de las tres "E" economía, eficiencia y eficacia agregaría una cuarta "E": la ética, surgiría de la idea de que

las reformas de la gestión pública y la confianza general en la AP depende de la ética y el comportamiento correcto y honesto que comprende a su vez un compromiso político, marco legal eficaz, códigos de ética efectivos, actitud de apoyo al servicio público y mecanismos eficientes de rendición de cuentas y una sociedad activa que vigile el desempeño de los funcionarios (Sánchez, 2001: 96).

El modelo propuesto por la OCDE concretamente se dirigió a:

- Fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados a partir de la fijación de objetivos de productividad y conforme a criterios de eficacia, eficiencia, economía, ética y calidad del servicio
- Lograr un sector público menos centralizado, sustituir las estructuras jerárquicas por entornos administrativos descentralizados.
- Lograr una mayor flexibilidad para explorar soluciones distintas y nuevas opciones de la prestación pública directa de los servicios.
- Creación de entornos más competitivos en y entre las organizaciones del sector público y otros componentes de mercado.
- Asegurar el control y fortalecer la rendición de cuentas.
- Lograr una mayor orientación hacia al servicio y el usuario (servicios públicos que respondan a las expectativas de los ciudadanos).
- Reforzar las capacidades estratégicas de la alta dirección del gobierno para estar en condiciones de responder con rapidez, flexibilidad y al menos costo a los cambios externos y demandas diversas.

El objetivo del llamado nuevo paradigma de la NGP según la OCDE es el alto desempeño de las unidades del gobierno sus medios para conseguirlo son la descentralización de las decisiones de la estructura pública; la dirección financiera, estratégica y de calidad; la desregulación o regulación apropiada; la introducción de incentivos de cuasi-mercado en la administración (Aguilar, 2006: 188-189).

La OCDE también se dio a la tarea de analizar de modo más general cómo ha cambiado el concepto de gestión pública y de gobierno durante los últimos veinte años con el fin de ayudar a los implicados en la gestión pública a prepararse para el futuro a través del documento *Modernising Government: The*

*Way Forward* (OCDE, 2005), lo destacable de este trabajo es que en él se establece que las administraciones públicas se están alejando cada vez más de la prestación directa de servicios en beneficio de entidades privadas y sin ánimo de lucro y de una mayor regulación de los mercados; incluso se reconoce que el alcance normativo del sector público se ha extendido a nuevas áreas socioeconómicas. De acuerdo a la OCDE la mayoría de las administraciones públicas de los países miembros se han hecho más eficientes, más transparentes y atentas a los ciudadanos, más flexibles y más centrados en resultados, sin embargo, dado que la organización de la AP está vinculada a instituciones del gobierno, los responsables de las reformas tienen que ser conscientes de los posibles efectos que éstas pueden tener en los valores que rigen el gobierno.

Algunos de los resultados y avances obtenidos en materia de gestión pública de acuerdo a la OCDE han sido: a) Una administración más abierta y transparente pues en la mayoría de los países miembros se puede acceder y consultar la información pública más fácilmente. Este fenómeno se ha plasmado en nuevas legislaciones e instituciones y en un amplio conjunto de medidas, según el documento *Modernising Government: The Way Forward* el 90% de los países de la OCDE cuentan ya con una ley de libertad de información y con un ombudsman (defensor del pueblo) y más del 50% de ellos tienen normas que rigen los servicios a los administrados; b) Mejora en los resultados del sector público pues según la OCDE se han introducido técnicas de gestión y presupuesto por objetivos (el 72% de los países miembros incluyen datos sobre resultados financieros en su documentación presupuestaria); c) Modernización de los sistemas de responsabilidad y de control pues en materia de control en los países de la OCDE se muestra que se está pasando del control ex ante al control post y que se están desarrollando procesos de control interno más severos. El desafío en este punto radica en mantener el control sobre sistemas más delegados, con más agencias autónomas y proveedores externos; d) Reasignación de recursos y reestructuración a partir de fijar límites máximos al gasto público y reasignar los recursos dentro de esos límites lo que ha producido cambios en la función de los presupuestos nacionales vistos como uno de los motores de la gestión estratégica;



e) Utilización de los mecanismos de mercado en una mayor medida pues se han generalizado en la zona de la OCDE aunque existen marcadas diferencias en su uso según los países, estos mecanismos han tenido la capacidad de incrementar significativamente la eficiencia sin embargo, la organización recomienda que la decisión de recurrir a ellos se tome para cada caso en particular para garantizar el éxito de su aplicación; f) Modernización del empleo público pues en los países de la OCDE la contratación laboral de los funcionarios públicos se ha acercado a la del sector privado, alterando su estatus legal y las condiciones de empleo. Las políticas de empleo individualizadas se han ido generalizando progresivamente y la atribución del salario en función de los resultados se está practicando ya en dos tercios de los países miembros. (OCDE, 2005)

Además de estos resultados obtenidos en dos décadas de trabajo la OCDE ofrece una visión aún optimista del futuro de la AP “en las décadas por venir, el sector público será radicalmente diferente en apariencia y actuación: se involucrará cada vez menos en la prestación directa de los servicios; se concentrará más en establecer un marco flexible que favorezca las actividades económicas; regulará mejor al disponer de una información más completa sobre los impactos de la regulación; evaluará de manera permanente la eficacia de las políticas; desarrollará funciones de planeación y liderazgo (estratégico) para dar respuesta a los desafíos futuros económicos y sociales y tendrá un enfoque más participativo de la gobernación.” (Aguilar, 2006: 188)

Esta gobernación para la OCDE se presenta como la capacidad de resolver problemas de la sociedad mediante la participación de otros actores, considera que la acción directiva del gobierno incluye diferentes modos y niveles además de considerar el desarrollo de capacidades de dirección y de coordinación como un medio para la realización de los objetivos de vida en común.

### **La NGP, la Reforma Gerencial y el Consenso de Santiago y Santa Cruz**

Las reformas administrativas de Gran Bretaña y Estados Unidos se volvieron una referencia obligada para los países Latinoamericanos que experimentaban el agotamiento del modelo económico y político del Estado desarrollador y de su crecido aparato administrativo (Aguilar, 2006: 158). En los países latinoamericanos

la crisis del Estado era más grave que la que existía en los países desarrollados pues se aunó al problema de la deuda externa, lo que generó un estancamiento y altas tasas de inflación.

Para solucionar dichos problemas, como se ha mencionado, se pusieron en marcha diversas medidas en donde se priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado como la apertura comercial y el ajuste fiscal, las llamadas reformas estructurales de primera generación derivadas del Consenso de Washington. Sin embargo, los problemas básicos de la región no fueron resueltos con las medidas de ajuste estructural por lo que se propusieron una segunda generación de reformas<sup>48</sup>, el mayor desafío en esta etapa fue hacer compatibles las tendencias mundiales de cambio con las características particulares de la zona.

Se propuso “ir más allá del Consenso de Washington” dado que “el conjunto de recomendaciones de política sobre el cual se enfocó no fue suficiente para el desarrollo”, habiendo ocurrido que “con demasiada frecuencia ese consenso confundió los fines con los medios” (Ibañez, 2000: 166). Para referirse a esta estrategia a ser aplicada, Joseph Stiglitz (Premio Nobel de Economía, 2001) utilizó el término de “Consenso post-Washington” en tanto que por primera vez el presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, durante su exposición ante la Cumbre de las Américas realizada en abril de 1998 en Chile, utilizó el término Consenso de Santiago presentándolo allí de la siguiente manera: "Hoy, seguramente, es tiempo de retirar de una vez por todas esa trillada y vieja frase del llamado 'Consenso de Washington'. Hoy, ustedes están dando a su gente una nueva visión, el Consenso de Santiago." Aunque este organismo internacional reconoció el éxito de las medidas aplicadas en la tarea de restaurar la estabilidad económica y la disciplina fiscal, también hizo hincapié en las principales deficiencias del proceso de desarrollo y las estrategias impulsadas para corregir problemas como el de la pobreza y desigualdad. De ahí que se promoviera una

---

<sup>48</sup> La segunda generación de reformas considera objetivos como la reorganización de los sistemas financieros, mayor transparencia en las políticas fiscales y mayor acceso a la información económica y financiera; mejora en las regulaciones y en el funcionamiento de los sistemas judiciales; redefinir el rol del Estado en la economía como una fuerza positiva para la actividad del sector privado; aumentar la calidad del gasto público; y una mayor flexibilidad de los mercados laborales (FMI)

nueva estrategia de desarrollo que incluyera objetivos cualitativamente distintos y estuviera sustentada en un proceso de construcción de consensos y en una activa participación social.

Se consideran específicamente tres grandes problemas de la región Latinoamericana en su reformulación estatal: 1) Consolidación de la democracia; 2) La necesidad de retomar el crecimiento económico y buscar medidas que coadyuven al desarrollo sustentable; y 3) la reducción de la desigualdad social y garantizar la disminución de la pobreza. Respecto a este último, James Wolfensohn, en *El desafío de la inclusión*, lo identificaba como "el gran reto pendiente del desarrollo en nuestro tiempo [...] que podría explotar en manos de nuestros hijos" (Ibañez, 2000: 167). En este sentido el desarrollo deja de considerarse como aspectos de ajuste, presupuestos equilibrados y gestión fiscal e independientes de los aspectos estructurales, sociales, humanos y viceversa, ese es uno de los aportes de la Cumbre de Santiago, pues representa el "redescubrimiento de que las instituciones importan en el desarrollo y no sólo las políticas económicas y de ajuste estructural" y que planteó la necesidad de modificar el modelo tradicional de administración a uno más conveniente "un nuevo paradigma administrativo" que privilegie y considere de igual forma el desarrollo social por lo que se puede concluir que fue innegable la necesidad de una agenda que considerará reformas que enfocarán lograr cambios de orden estructural.

En el ámbito administrativo el Consenso de Santiago se considera como un "catalizador" para la creación de dicha agenda y más específicamente un mecanismo de impulso para superar el modelo tradicional burocrático y transitar a un nuevo tipo de AP que compartieran los gobiernos de la región. La necesidad de la reforma administrativa como lo expresan diversos autores fue evidente pero no así la forma de llevarla a cabo pues es complicado establecer una forma única de conseguirla a diferencia de lo ocurrido en el caso de la reforma económica del Estado Latinoamericano cuando se hizo claro la necesidad de liberalizar los mercados y privatizar las empresas públicas, por mencionar algunas medidas.

Sin embargo, para dar sustento a la propuesta de un nuevo paradigma administrativo se incluyeron algunas acciones como el reacomodo de la función del Estado a su capacidad y revitalizar las instituciones estatales, temas que recapitulan el debate de fin de siglo sobre la función del Estado en el desarrollo económico y social de los países y que pretende ofrecer un marco de referencia para lograr un Estado eficaz dotado con la capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente y orientado primordialmente hacia el área social como lo señaló el Banco Mundial en su informe *El Estado en un mundo en transformación* de 1997. Este ajuste o reacomodo implica a su vez cinco funciones esenciales, por principio el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionador, inversión en servicios sociales básicos e infraestructura, protección de grupos vulnerables y defensa del medio ambiente. Por su parte la revitalización de las instituciones estatales se centra en la creación de incentivos que mejoren el rendimiento de los funcionarios y limite arbitrariedades mediante normas y controles eficaces, un sistema basado en los méritos, con competencia y participación ciudadana.

Una acción más para respaldar este paradigma administrativo es el referente a las tesis neoinstitucionalistas de la economía de costos de transacción (Aguilar, 2006: 192), que son relativos a los problemas existentes en la relación del principal y el agente (mandante-mandatario) en sus dos maneras: la relación de los ciudadanos votantes con sus representantes políticos y la relación de las autoridades de su gobierno con sus funcionarios subalternos aunque este informe se concentra más en esta última modalidad debido a su carácter administrativo, esto es lo que a decir de diversos autores se ha convertido en el eje teórico de la NGP y el referente para señalar la propensión a la irresponsabilidad e ineficiencia de la estructura administrativa tradicional.

El resultado del diagnóstico y análisis de la AP de la región puso de manifiesto que se trataba de una administración demasiado “centralizada, regulada, rígida y desmotivada con un control excesivo y una excesiva centralización de la autoridad, inestabilidad de la supervisión, legalismo,

comunicación inadecuada y gestión incompleta de personal, a lo que se añade informalidad entendida como la diferencia que corre entre las reglas y estructuras formales escritas, las cuales generan la impresión de que los gobiernos están organizados impecablemente según el arquetipo de la burocracia weberiana, y las reglas no escritas que siguen los funcionarios en sus prácticas (Aguilar, 2006: 192)

Para poder hacer frente a este estado que guardaba la AP en Latinoamérica se promovió el Consenso CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) que tenía como objetivo articular propuestas de reforma administrativa con reformas institucionales y más aún lograr la consolidación de la democracia, retomar el crecimiento económico, reestablecer el estado de derecho, la reducción de la desigualdad social, temas que plantearon nuevos horizontes diferentes a la perspectiva meramente financiera y tecnocrática. Estos planteamientos se hicieron manifiestos en el documento doctrinario *Una Nueva Gestión Pública para América Latina* el cual fue aprobado en 1998 por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la AP y la Reforma del Estado de los 25 países miembros.

En este consenso se reconoce además muchas de las reticencias existentes frente a las tesis de gerencia que sustentan a la NGP y da cuenta del intento por “incorporar los principios y tecnologías de la NGP y las nuevas tesis de la función del Estado, pero sin abandonar inscripciones estatistas” de ahí que el mayor desafío se encuentra en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las especificidades de la región. El CLAD se pronunció señalando que el cambio de papel del Estado en el sector social era otra tendencia estructural, el camino estaba en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas para lo que el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos era un paso significativo y que la perspectiva de reforma podía ser de utilidad para recuperar la capacidad de gestión gubernamental y ofrecer mejores resultados, lo cual redundaría en un restablecimiento de la confianza por parte de la sociedad, sin embargo, este centro advierte sobre la necesidad de alejarse de recetas rígidas y apartarse de un enfoque tecnocrático y advierte sobre los costos

que en una realidad como la nuestra, la NGP y modelos de reinención de gobierno podrían generar.

Desafortunadamente el planteamiento del CLAD no profundiza sobre estrategias y/o prácticas que las reformas deberían adoptar para protegerse de dichos riesgos y se reduce a mencionar la necesidad fundamental de avanzar en estudios aplicados sobre la realidad latinoamericana con el fin de tener mayores elementos para entender el impacto, influencia y modalidades de estos modelos en los procesos de reforma (Cabrero, 2005). Lamentablemente aun existen pocos estudios con evidencia sobre la realidad latinoamericana y este tipo de procesos, uno de ellos es el de David Arellano, *Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una comparación inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México.*

El núcleo del Consenso CLAD es la llamada *Reforma Gerencial del Estado Latinoamericano*, elaborada por este mismo centro, la cual tiene como objetivo fundamental mejorar la capacidad de gestión del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Este modelo considera la eficiencia, democratización del servicio y flexibilización organizacional como ingredientes básicos para la modernización del sector público de la región y se basa en las “transformaciones organizacionales” del sector privado, que modificaron la forma burocrático-piramidal de la administración flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes-gestores públicos en muchos países de ahí el nombre de gerencial. Se buscaba con ella lograr la profesionalización de la burocracia, la propuesta del CLAD es que se constituyera como un núcleo estratégico del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control de los servicios público, de igual forma lograr la flexibilización organizacional para hacer más ágiles a los gobiernos a través de una red democrática entre la prestación de los servicios públicos, los ciudadanos y un modelo de acción competitivo de acción estatal y por último implementar un modelo contractual y competitivo de acción estatal a partir del cual se pudiera aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

En muchos sentidos, este tipo de reforma va más allá de implementar nuevas formas de gestión pues trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, transformando las reglas burocráticas más generales y apelando a cambiar las reglas generales y los incentivos para mejorar el desempeño lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas; por último y no menos importante, promueve que a partir de la formulación de reglas generales y claras se modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que en suma constituiría un nuevo contrato entre los políticos, funcionarios públicos y la sociedad.

Por obvias razones en el caso de Latinoamérica se tiene como objetivo lograr un aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la AP, además de crear nuevas condiciones que posibiliten una relación más democrática entre el Estado y la sociedad. Para lograrlo, el CLAD propone que esta reforma desarrolle capacidades de negociación y de responsabilidad sin separar la política de la técnica; crear un núcleo estratégico para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada, motivada e interesada en el cambio; contar con una administración transparente y que sus administradores públicos sean responsabilizados democráticamente ante la sociedad al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la AP gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio públicos y de los principios republicanos.

Otra característica más de esta reforma para Latinoamérica es la necesidad de la descentralización en la ejecución de los servicios públicos; la AP gerencial debe orientarse a resultados en donde se efectúe un control *a posteriori* de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras (aprendizaje organizacional) lo que obliga a que se cuente con una definición clara de los objetivos, indicadores de desempeño, control contable de costos que abarquen formas eficientes y económicas de hacer cumplir las políticas públicas, un control por competencia administrativa en las cuales las diversas agencias

busquen ofrecer el mejor servicio a los usuarios y un control social por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos y participación de los mismos así como su participación en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social (CLAD, 1998: 13-15).

En la década de los noventa aunque el ajuste estructural (ajuste fiscal y las reformas orientadas al mercado) todavía era un objetivo principal, la reforma del Estado y particularmente la reforma administrativa ocuparon la mayoría de los espacios de discusión y debate. El problema central era cómo reconstruir el Estado, o mejor dicho cómo redefinir un nuevo Estado en un mundo globalizado que involucra aspectos políticos (relacionados con la promoción de la gobernabilidad) y aspectos económicos y administrativos (que conducen al mejoramiento de la gobernación). (Bresser, 2001: 281) Entre las reformas cuyo objetivo es incrementar la gobernación (capacidad efectiva que el gobierno tiene para transformar sus políticas en realidades) las reformas más importantes son las económicas como el ajuste fiscal y la liberalización comercial, sin embargo, las reformas administrativas recientes han recibido una atención nunca antes vista pues se entendió que la AP burocrática era inconsistente con las demandas ciudadanas.

La reconstrucción de la capacidad estatal se posicionó como una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrentaran de manera más exitosa los problemas de desarrollo y de la distribución de la riqueza, en este contexto la implementación de la Reforma Gerencial llevaría al mejoramiento de la capacidad del Estado, así como aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Este centro latinoamericano asumía que la reconstrucción de la AP a través de la Reforma Gerencial llevaría al mejoramiento de la gestión del Estado para concretar la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político.

Muchos países de la región formularon a raíz de ello proyectos pero no tuvieron la capacidad para implementarlos y tampoco aun a pesar de las características comunes no existió un sentido unívoco o un único paradigma organizacional que guiará a todas las naciones latinoamericanas. Por ejemplo en



la reforma de la administración de Brasil de 1995 se adoptó un abordaje gerencial de la gestión pública y un abordaje social-democrático y social-liberal del Estado fue (i) gerencial porque su inspiración provino de la gestión de empresas y porque adoptó una promoción de autonomía y *accountability* de las agencias públicas como estrategia básica para alcanzar la eficiencia y calidad, (ii) democrática porque presupuso un gobierno democrático, el control social como una forma principal de *accountability* política y transparencia de las agencias públicas, (iii) demócrata porque afirmó el papel del estado de garantizar la protección eficaz de los derechos sociales, (iv) social liberal porque creyó en el mercado como un excelente, aunque imperfecto, agente en asignación de recursos, y vio la tercerización de servicios y la competencia administrada como excelentes herramientas de *accountability*” (Bresser, 2001: 144)<sup>b</sup>.

En Brasil, la AP gerencial se consideró como la representación de un estadio superior a la AP burocrática, y ésta como un estadio superior de la administración patrimonial del Estado. La autonomía, *accountability* y democracia fueron de la mano en el caso brasileño, con gerentes públicos autónomos lo que los hizo más eficientes, más *accountable* pues se desarrollaron nuevas formas de planeación estratégica y de control de modo que se usaran los recursos disponibles y limitados de una manera más eficiente, y también de una manera más democrática, además de que se dio importancia a las formas tradicionales de *accountability* política como son las reglas, controles y auditorías, también se le dio a las formas de *accountability* gerencial como pueden ser el control por resultados contratados, por competencia administrada y por control social.

El caso de Brasil da muestra de la propuesta del CLAD sobre el carácter democrático y progresista de la Reforma Gerencial y la NGP para América Latina pues presupone transparencia en la AP, amplía el espacio del control social y transforma lo público en el concepto orientador de la reforma, y cambia el papel de la democracia representativa y es progresista porque afirma la responsabilidad del Estado en relación con los derechos sociales y crear condiciones favorables para el buen accionar de la vida pública y aun más importante supone la acción colectiva dentro de un Estado-red. (CLAD, 1998: 22)

Como se ha señalado en Latinoamérica no ha existido un sentido unívoco o un paradigma compartido para guiar a todas las naciones en sus procesos de reforma administrativa sin embargo, en años recientes se ha comenzado a trabajar en líneas de orientación y cooperación para construir consensos políticos y sociales con el propósito de contribuir a que los aparato de gestión de los Estados Iberoamericanos estén dotados de las capacidades necesarias para asegurar la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable, bienestar y equidad social y gobernabilidad democrática que éstos persiguen (CLAD, 2003: 7), estos acuerdos se encuentran dentro del llamado *Consenso de Santa Cruz*, Bolivia dentro de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado<sup>49</sup>.

Dentro de este documento se expresa como una condicionante para el cambio e innovación de las administraciones públicas, la construcción de apoyos mayoritarios inclusivos o consensos políticos, institucionales y sociales en los que se funden las decisiones sobre las políticas de reforma o modernización de las administraciones públicas y en los que se tome en cuenta a los principales actores involucrados e identificados en relación con el ámbito, naturaleza y alcance de los procesos, para la formación y la obtención de apoyo, una vez más “para que los gobiernos generen una imagen positiva de los procesos de reforma de las administraciones públicas, así como para poder asignarles una mayor prioridad en la agenda pública, y tener la capacidad de convocar a los distintos sectores involucrados, requieren insertar estos procesos en una visión de país de largo plazo y en una concepción sobre el Estado que se corresponda a dicha visión” de otro modo la reforma se destina al fracaso o hacer simplemente reformas aparentadas o incompletas por la falta de consenso y compromiso en el proyecto por parte de todas las partes.

---

<sup>49</sup> En esta conferencia los Ministros de AP y de Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos se reunieron los días 26 y 27 de junio de 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, bajo la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el apoyo del Ministerio de las Administraciones pública de España, la Agencia Española de cooperación Internacional (AECI), la Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas (FIIAPP), el Ministerio de Hacienda de Bolivia y el Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) de Bolivia.

Debe tomarse en cuenta que los intereses de los principales actores involucrados directa o indirectamente en el apoyo a las reformas de la administración y en los consensos suelen ser diversos entre sí y a veces adversos, por lo que el consenso de Santa Cruz invita a los gobiernos a que sean imaginativos y diseñen estrategias que pueden dar respuestas apropiadas, con fórmulas que convoquen y conciten el respaldo de los sectores políticos y sociales más directamente involucrados en los procesos de reforma.

En el caso de la participación ciudadana recomienda la articulación a los procesos de reforma de la administración a través de la representación territorial, partidaria o sectorial (partidos políticos, sectores sociales organizados y el sector privado) de igual forma es necesario considerar la participación de los servidores públicos para su contribución en los procesos de modernización pues su adecuada colaboración puede asegurar la profesionalización técnica y la dignificación laboral lo que constituye el núcleo de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003: 9) en la que se destaca que la profesionalización de la AP constituye una parte del tejido institucional que hace posible el progreso y el bienestar de las sociedades y permite lograr la eficacia en el funcionamiento de los gobiernos y más aún en la calidad de las democracias no obstante “la profesionalización de la función pública es condición fundamental para fortalecer la capacidad directiva del Estado y la gobernabilidad del sistema democrático” lo que representa un sólido proyecto cuya existencia es necesitada con urgencia por las administraciones públicas latinoamericanas y dar forma a una nueva NGP descentralizada, emprendedora, eficiente,

Algunos autores han explorado ciertas experiencias de la NGP en los proyectos de reforma en América Latina, las conclusiones a las se ha llegado es que aspectos como la descentralización del poder de tomar decisiones, la preocupación por mejorar el desempeño y los resultados, enfoque del cliente, y el mejoramiento de las organizaciones públicas a través del incremento de la competencia, pueden ser útiles para lograr la transformación de las administraciones públicas de Latinoamérica, sin embargo, es necesario hacer una adaptación cuidadosa de estas técnicas a la realidad de estos países donde los

niveles de cumplimiento de las normas (formalidad) es en ocasiones muy reducido, lo que pone en entredicho un buen impacto de las técnicas de gestión. (Shepherd, 1999: 69)

En América Latina aún se necesita lograr un equilibrio entre la experimentación (necesaria para poder cambiar y mejorar, especialmente cuando se acepta que la verdad surge más fácilmente del error que de la confusión) y el pragmatismo. Podemos decir que para poder pasar de la imitación a la innovación, la gestión pública necesita nuevos cimientos. La función de la gestión pública es hacer frente a los problemas estructurales, primeramente reconociendo su aparición y emprender acciones de alcance general para ponerles remedio.

Sin embargo, en los países latinoamericanos el perfil de la NGP además de decidir cuál técnica o herramienta debe utilizar debe tomar en cuenta la capacidad del gobierno de utilizar los medios financieros y administrativos para poder intervenir eficazmente en aquellos casos en que el mercado acuse de falta de coordinación, también considerar la dinámica social mediante los pactos sociales o coaliciones políticas que permiten estabilidad política y legitimidad del gobierno lo que se traduce en la creación de un núcleo estratégico del Estado y descentralización a través de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales por medio de los contratos de administración<sup>50</sup> (Bresser, 2001: 279); una conciliación entre política y administración bajo el *Buen Gobierno*, que supera los modelos de la gestión pública, por lo que sugiere a la buena AP como una 'posibilidad de implementación organizacional del conjunto de tecnología gerencial a las finalidades, valores y reglas operacionales de cada Estado.

Se requiere de liderazgo que sirva de motor de la visión del futuro desde el cual se constituya una red eficaz de agentes de cambio presentes en las diversas organizaciones que integran a la AP, en la que participen en su manejo los parlamentos y los partidos políticos y la sociedad misma para generar mayores y mejores alternativas, se requiere extraer la riqueza de lo público en las relaciones

---

<sup>50</sup> Contratos de administración es una de las características que definen a la AP gerencial, pues controla a los administradores públicos a través de esos mecanismos además de estar orientada a los ciudadanos y a los resultados, emplea como estrategia la descentralización e incentivos a la creatividad y la innovación.

entre la sociedad y el Estado (publicar), donde las relaciones sociales tengan por escenario la sociedad misma (Cunill, 1997: 199).

La NGP para América Latina acumula orientaciones de la NGP angloamericana y de los países de la OCDE como son la delegación de la toma de decisiones, orientación hacia el desempeño, orientación hacia el cliente y orientación al mercado (Aguilar, 2006: 195) de las cuales se desprenden criterios y medidas de cambio, de ahí que se considere a esta nueva AP como un poderoso conjunto de ideas reformadoras pero también un cúmulo de experiencias de diversos enfoques y perspectivas, estrategias de cambio gubernamental pero sobre todo ideas innovadoras en torno a lo público. Cabrero Mendoza menciona que lo que la hace interesante a esta tendencia es el mezclar los elementos y la aportación de interpretaciones para hacer frente a problemas nuevos. La respuesta en gran parte del mundo se ha dado en muchos sentidos como la reforma, la transformación, desarrollo administrativo, fortalecimiento institucional, etc. y enmarcan uno a uno los caminos que siguieron y siguen los distintos países.

Se puede señalar que la NGP en Latinoamérica no tuvo una recepción uniforme o sus aportes han sido dispares pues en algunos países se le ligo únicamente al restablecimiento de las finanzas públicas y la eficiencia económica del gobierno, sin embargo, los aspectos de gestión quedaron rezagados o pospuestos a mejores tiempos o a la espera de la consolidación de aspectos estructurales pues se creía que no serviría de mucho abrir al mismo tiempo tantos frentes de cambio o como mencionan diversos autores los prejuicios de que la NGP es el resultado de procesos propios de la administración de negocios parecieron mayores.

Aún a pesar de esto, los aportes de la NGP son notables y prometedores pues se ha logrado con ella que se busque una cultura de eficiencia no sólo económica sino también eficiencia y calidad en los productos públicos (bienes y servicios) y en mejorar el desempeño del personal, valores administrativos que no se habían priorizado. De igual forma la evaluación se posicionó como un objetivo de la gestión resaltando la importancia ya no sólo de la planeación sino también de los resultados e impactos sociales de las acciones públicas (políticas y

programas) y la satisfacción de los ciudadanos. Se destaca al mismo tiempo que la NGP ha logrado que los gobiernos incorporen en su proceso directivo de la sociedad métodos de dirección estratégica<sup>51</sup> y de dirección de calidad, con esquemas avanzados de gestión del desempeño y del conocimiento. Un gobierno estratega y de calidad son dos métodos de gobernar distintos del estilo de gobierno planificador y gobierno técnico que desde sus saberes más que desde las expectativas de los ciudadanos decide cuáles son los bienes y servicios que son de utilidad (Aguilar, 2006: 20).

Las reformas del sector público en los últimos años han mejorado la eficiencia de forma notable, sin embargo, las administraciones de los países de la región enfrentan ahora el reto de mejorarse aún más a fin de responder a las peticiones ciudadanas del siglo XXI, de ahí la acertada aseveración de Ricardo Uvalle de que “un gobierno que no revisa su capacidad de aceptación y respuesta a los cambios se condena a la inmovilidad que es inicio de su decadencia. Un gobierno sin referencia a los cambios mundiales que están presentes en su ser nacional, cancela su opción para transformarse. Un gobierno atento a lo que sucede en la hora presente es el que inicia procesos de reforma. Un gobierno que se reforma, incorpora en su agenda alternativas que son viables para racionalizar sus procesos de gestión a los aspectos de eficacia, rendimiento, desempeño y reacción ciudadana” (Uvalle, 2003: 249).

La NGP en este sentido puede ser una herramienta para lograrlo, más no la única solución, en la actualidad se dista de encontrar una respuesta inequívoca y ampliamente aceptada, la complejidad de la acción gubernamental simplemente no lo permite. Lo que es importante reconocer es que ésta se presenta como una opción importante que intenta ayudar a entender y mejorar la acción gubernamental: “es un intento de respuesta a problemas de transformación del mundo, bien que su respuesta sea, por el momento, sobre todo parcial y fragmentada. Entendamos este esfuerzo como un medio más que como un fin” (Olías de Lima, 2001: 5).

---

<sup>51</sup> La dirección estratégica hace referencia hacia cuáles temas o problemas canalizaran los poderes públicos los recursos para el mayor provecho común.

## **La Nueva Gestión Pública. Su conceptualización**

El objetivo de lograr la conceptualización de la NGP surgió de la necesidad de estructurar y darle nombre a un conjunto de cambios en la organización y manejo gubernamental (Barzelay, 2002:15), se intentó que fuera un término común en el lenguaje particular de la AP con el que se pudieran englobar las reformas del sector público de cada país y así subrayar sus rasgos compartidos, por ejemplo, una de las propuestas más generales era la necesidad de disminuir las diferencias entre el sector público y el privado para así reducir la ineficiencia del primero pues se pensaba que sus métodos de gestión debían ser cambiados con urgencia, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poner más atención en los resultados.

Este cambio en la gestión pública apostó hacia la sustitución del modelo tradicional, una transformación del sector público y un cambio de las relaciones entre el gobierno y la sociedad y con ello recuperar ámbitos de acción que el paradigma burocrático, weberiano y procedimental habían marginado. Muchos autores consideraron en su momento que el futuro del sector público sería de tipo gerencial, sin embargo, había que ser cautelosos en la adopción de las prácticas del sector privado y lograr una gestión que considerara las diferencias sustanciales entre estos sectores además de reconocer que el trabajo de los funcionarios debía ser más gerencial que administrativo.

La identificación de los sectores público y privado era algo inevitable y de suma importancia pues para poder lograr cambios y poner la mirada en el futuro se debía partir del entendimiento de sus diferencias, tales como la razón de ser, el campo de estudio, resolver el acertijo de lo público (cómo los aspectos públicos de las organizaciones afectan su gestión) diferencia que centraría la teoría de la gestión pública (Bozeman, 1998: 66).

En relación a la diferenciación entre la gestión pública y la privada se han escrito diversos y enriquecedores documentos, uno de ellos es el de Allison Graham quien retomó la ley de Wallace Sayre que establece que la gestión pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes, esta aseveración fue convertida por esta autora, en un

cuestionamiento al que intento darle respuesta. En su escrito Graham reconoció que la separación entre estos dos sectores se había estrechado y que las interacciones entre los administradores públicos y los privados iban aumentando. Para ello comparó el contexto y los ambientes de la administración de ambos sectores para luego evaluar las perspectivas de los altos administradores del sector público y del sector privado: ¿cómo eran diferentes, cómo la orientación de un sector afectaba la eficiencia y el estilo de la administración de esa persona? De igual forma analizó las consecuencias de dirigir el gobierno como un negocio así como el punto de contacto entre los funcionarios, políticos y sus organizaciones administrativas. Una de las conclusiones más ilustrativa a la que llega es que las categorías básicas que prevalecen hoy en los análisis de la gestión pública como son la gestión estratégica (que consiste en establecer objetivos y prioridades para la organización y crear planes operativos para alcanzarlo); la gestión de personal (que organiza y dirige al personal y controla el desempeño y evaluación de los recursos financieros); la gestión de públicos interesados externos (que está en relación con unidades externas de la organización, con organizaciones independientes, con la prensa y el público cuya acción y aprobación se requiere) se derivan, en su mayoría, de un contexto de negocios en los que los ejecutivos gestionan las jerarquías (Graham, 1999: 752). Tanto en la gestión pública como en la privada el sentido del término de gestión se da en razón de la organización y dirección de recursos para alcanzar el resultado deseado. De modo que, y siguiendo a esta autora, estos dos tipos de gestión son por lo menos tan diferentes como semejantes, y que las diferencias son más importantes que las semejanzas (Graham, 1999: 774), similares en lo no esencial, pero en lo esencial es en lo que difieren.

Una de las lecciones más provechosas que puede dar la gestión privada a la pública, es el reconocimiento y la conciencia de la función de la gestión pública, algunos autores consideran que al delimitar las funciones generales se pueden establecer las funciones que caracterizan una función gerencial general, lo anterior significa que se requieren personas capaces de ejercer la gestión y conscientes de sus tareas (fijar objetivos, establecer prioridades e impulsar la organización hacia



los resultados) y más aún, aprender de la experiencia, reconocer las habilidades, atributos, prácticas que muestran los administradores competentes, lo que se resume en que “se puede observar mucho simplemente mirando” (Graham, 1999: 775). Dejar de ver a los empleados públicos como un recurso más sino verlos como un elemento esencial para la organización pues son éstos quienes permiten que las organizaciones alcancen sus objetivos y concretan los servicios que reciben los ciudadanos, de ahí que la motivación, promoción y el desempeño sean claves para la organización.

La NGP en la actualidad hace referencia precisamente al conjunto de actividades que llevan a cabo todos los niveles administrativos que conducen a la obtención de bienes o productos, implica combinar recursos, capacitar al personal, diseñar procesos, establecer relaciones, redes organizativas, etc. y en donde la característica compartida es que se desenvuelven en un entorno político, lo que infiere que afecta a los intereses colectivos, de ahí que su principal problema resida en saber cómo lo público puede ser gestionado en condiciones de eficiencia y eficacia (Olías de Lima, 2001: 6). Un problema de este tipo de proceso es que los recursos con los que cuentan las organizaciones públicas vienen asignados en los presupuestos públicos y por lo tanto la tarea es atenerse a ellos. La NGP supone precisamente la capacidad de acudir a otras formas de financiación (pública o privada) pero en la actualidad esto sólo lo llevan a cabo organizaciones autónomas al tener un presupuesto diversificado, así encontramos que la gran diferencia entre el mercado y el Estado yace en los sistemas decisorios, pues el proceso político a través del cual se establece la provisión de servicios públicos está sometido a reglas que son completamente ajenas a las del mercado.

Lo anterior nos permite reconocer con mayor facilidad las dimensiones de la gestión pública (Lewis, 1996: 44), por un lado la normativa que incorpora una preocupación por temas como la democracia, la responsabilidad y valores como la equidad e igualdad y por otro lado la instrumental que acepta que comparte con el privado la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible, a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras

apropiadas de un personal motivados o de técnicos gerenciales adecuados para controlar los recursos financieros, humanos, materiales e informáticos, entre otros.

Es hasta cierto punto entendible que a la gestión pública se le considere y configure como un “híbrido” que reúne elementos del sector privado junto con las medidas tradicionales de la AP, el análisis de las políticas públicas y de la propia ciencia política (Lewis, 1996: 18); y es en la dimensión instrumental de la gestión pública donde se alude la introducción al sector público de las técnicas y métodos utilizados en el sector privado con el fin de hacer más *eficiente* y *eficaces* las organizaciones públicas. Esta búsqueda por mejorar a las organizaciones públicas no es algo nuevo ni tampoco son del todo nuevos los instrumentos para mejorar los procesos administrativos; lo que la llamada “nueva” gestión pública implica estos días es un cambio de perspectiva sobre la forma de alcanzar resultados en el ámbito público (Oliás de Lima, 2001: 5), es así que el punto central es que la gestión pública tiene relevancia en un momento en que la actuación de los gobiernos está siendo evaluada con base a resultados más que por intenciones y/o deseos, lo importante no es ya lo qué hacen los gobiernos sino cómo lo hacen.

Esta vinculación de la gestión pública con el mundo empresarial se debió a las presiones y las exigencias de renovación y perfeccionamiento de los sistemas administrativos que no habían experimentado las presiones del mercado, ni los dictados de la economía, eficiencia y eficacia (Echevarria y Mendoza, 1999: 66) pues como se ha mencionado los principios de organización y funcionamiento de la AP se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación de las normas, sin reparar demasiado en recursos o resultados. Por lo que el *management* público —gerencia pública, gestión pública o manejo público— con las diversas acepciones de que este término se tiene, sigue ganando adeptos a partir de planteamientos “novedosos” (Sánchez, 2005: 36) y de las posibles alternativas para cambiar la AP contemporánea.

La NGP no ha sido totalmente tratada como una orientación derivada de la gestión privada sino también como campo de estudio con características propias y diferenciadas que le confieren su propia singularidad (Echevarria y Mendoza, 1999: 66), se ha tendido a considerarla como un conjunto de técnicas universales,

igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se relaciona casi exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos. Barry Bozeman sugiere que como “campo de estudio y empresa educativa” surgió a finales de los años sesenta y principios de la década de 1980 en dos instituciones muy distintas: el enfoque “P” que proviene de las escuelas de políticas públicas y por otro lado el enfoque “B” que emana de las escuelas de negocios; el primero enfatiza el estudio del *public management* como complemento de las políticas públicas (gestión pública), el enfoque B por su parte recupera los conceptos básicos de la administración de empresas sin distinguir una diferencia entre las esferas públicas y privadas este enfoque en español corresponde a la denominación de NGP.

El enfoque “P” permite entender cómo es que este movimiento disciplinario y profesional fue uno de los intentos para cambiar la AP y en algunos casos reconstruirla, tenía como foco de atención mejorar la calidad y hacer un uso eficiente de los recursos en la ejecución de las decisiones del gobierno o en la formulación de políticas. Se configuró inicialmente como los cursos de acción relacionados con un objetivo público, resultado de un proceso de diseño-decisión (*policy decision-making*) para más tarde innovarlo y hacerlo más responsable, legal y equilibrado.

Las políticas públicas debido a la importancia concedida a sus métodos y a su reivindicación de lo público se convirtieron en un elemento esencial y representativo del nuevo ambiente de cambio político y administrativo y sus esfuerzos se encaminaron a maximizar el valor de los resultados optimizando y maximizando los recursos públicos y mejorando la regulación al hacer de la evaluación del desempeño de gobiernos y organismos públicos una exigencia (Aguilar, 2006: 16).

El *public management* más allá de consolidarse como una disciplina su interés se enfocó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental. (Aguilar, 2006: 15), esta tendencia gerencial fue aceptada con cierta rapidez “más por fuerza que por convicción” en el ámbito del gobierno a diferencia del ámbito

académico que cuestionó sus propuestas y métodos pues éstos afectaban los modos de pensar y prácticas tradicionales. Como ya se ha mencionado el primer imperativo de la NGP fue el ajuste fiscal bajo las medidas del llamado “consenso neoliberal” de primera generación para restablecer y sostener el equilibrio de las finanzas públicas este panorama explica que se haya inducido reformas de los sistemas de control internos además de obligar a transparentar el ejercicio de los recursos públicos a fin de asegurar la eficiencia económica y que se haya dado una reorganización administrativa (reducción de niveles jerárquicos innecesarios, la descentralización de las decisiones, promoción de la competencia interna, etc.).

Estos dos enfoques tuvieron algunos puntos en común, muchos más de los que podría suponerse ya que cada uno tuvo sus propios puntos elementales, pero sus herramientas de análisis, los resultados y sus implicaciones tanto teóricas como prácticas tuvieron diversos efectos en la AP. Sus puntos comunes incluyeron la preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (coordinación interorganizacional de la gestión o transversalidad administrativa); la reorganización del aparato público alrededor de sus procesos centrales generadores de valor público, la orientación directa de la acción administrativa hacia el ciudadano, consideración a la función de la política en la administración; una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa y aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos y más allá reflejaron dos caminos para reconstruir a la AP.

La mayor parte de las ventajas de estos enfoques no son mutuamente excluyentes, por lo que a decir de ciertos autores se recomendó una síntesis que tomara lo mejor de cada uno (Bozeman, 1998: 41) como es la preocupación por la estrategia y el proceso; orientación hacia los administradores públicos experimentados; una definición más general de lo *público* en la gestión pública que incluya las organizaciones no lucrativas, los aspectos públicos de las empresas privadas y las organizaciones híbridas y por último que le brinde atención a la teoría, la teoría prescriptiva y la prescripción. Sin embargo, esta síntesis esbozada parecería presentar pocos problemas en su aplicación pero

como dijera Bozeman “las barreras institucionales son a menudo más formidables que las intelectuales.”

En el plano de la actividad gubernamental se ha dado una transición de la gestión pública tradicional hacia el modelo posburocrático, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados y es precisamente lo que la NGP supone, un cambio profundo respecto a los paradigmas tradicional y burocrático que parten de la norma y el procedimiento para poner acento en las cualidades como eficiencia, eficacia, calidad, liderazgo y la capacidad de gestión por encima de la estructura burocrática.

En la práctica la NGP ha introducido formas de gestión financiera, estratégica y de calidad, junto con sus formas relacionadas de gestión de recursos humanos, materiales y tecnológicos y de control de gestión, que por su propósito o su instrumental o sus resultados han producido formas alternativas de organización, dirección y operación que se distancian en mayor o menor grado de las formas administrativas tradicionales, centralizadas, jerárquicas, de extensa división del trabajo, funcionales de acuerdo a reglas y procedimientos, por lo que se pueden llamar posburocráticas en tanto modifican la distribución tradicional del poder (centralizada), redefinen la división del trabajo (fragmentada y tradicional), cambian los incentivos de los actores y muy probablemente dan origen a otra idea de la AP” (Aguilar, 2006: 147).

En 1992, Michael Barzelay con la colaboración de Babak Armajani, publicó un libro sobre los innovadores experimentos efectuados en Minnesota, Estados Unidos, para transformar los programas públicos subrayando el servicio al cliente, la capacitación de los empleados, competencia selectiva y desregulación administrativa. Esta ‘nueva visión de la administración en el gobierno’, sostenía que el gobierno no tenía que ser burocrático, limitado por la reglas y obsesionado por el control inflexible, sino que debía guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio, haciendo a las organizaciones sensibles, dinámicas, competitivas y amistosas (Barzelay y Armajani, 1999: 959). Es así como surge el concepto de la organización de servicios impulsada por el cliente que funcionó como una herramienta útil en la definición y la solución de problemas.

Es interesante señalar las diferencias entre los paradigmas burocrático y el posburocrático (más allá del paradigma) pues permite hacer una buena distinción entre los atributos de la AP convencional y los de la NGP además de que describe la intención del gobierno de ya no sólo ponerse al servicio del interés público<sup>52</sup>, sino de lograr “resultados que valoran los ciudadanos” (Barzelay y Armajani, 1999: 967-968) impulsados por sus necesidades y perspectivas y la modificación en sus procesos como respuesta a sus demandas cambiantes, de canalizar los esfuerzos de la organización y desarrollar el trabajo socialmente útil echando mano del uso de conceptos como misión, servicios y resultados que sirven para articular sus propósitos y deliberar acerca del modo de adaptar el trabajo para alcanzarlos<sup>53</sup>. Además de que resalta la necesidad también de comunicación en ambos sentidos para evaluar y revisar sus acciones y brindar la oportunidad a los miembros de la organización de aportar ideas y emitir juicios sobre cómo mejorar tanto el servicio como su valor.

Es notable que el uso de términos como *clientes*, *servicio*, *valor*, *incentivos*, *innovación* y *flexibilidad* se hicieran presentes por parte de quienes trataban de mejorar las operaciones gubernamentales, lo que demostró que el paradigma burocrático ya no era la única fuente de ideas y argumentación acerca de la AP, con estos planteamientos se abrió una diversidad de posibilidades que propiciaron un terreno adecuado para la NGP como una respuesta pragmática que integraba el amplio consenso de diversos organismos y el apoyo político de los países más decisivos en la arena internacional.

---

<sup>52</sup> Cabría en este punto preguntarse qué es lo que definía y sigue definiendo el interés público, quién ha de recibir qué, cuándo, dónde, cómo y quién toma las decisiones clave para establece las necesidades legítimas a cubrir en momentos donde se viven situaciones de cambio y transformación de los servicios públicos.

<sup>53</sup> Las misiones son reclamos acerca de la aportación clara de una organización hacia el bien público. Los servicios son los productos de esa organización. Los clientes son los individuos o los cuerpos colectivos dentro o fuera de la organización, ante los cuales los empleados rinden cuentas. Los resultados son estados de cosas bien definidos, que la organización trata de provocar mediante sus actividades. (Barzelay y Armajani, 1999: 980-981)

<b>Paradigma Burocrático</b>	<b>Paradigma Posburocrático</b>
Interés Público	Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y Valor
Administración	Producción
Control	Lograr el apego de las normas
Especificar funciones, autoridad estructura	Identificar misión, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Construir la rendición de cuentas
	Fortalecer las relaciones de trabajo
Seguir reglas y procedimientos	Entender y aplicar normas
	Mejorar continuamente los procesos
Operar sistemas administrativos	Separar el servicio del control
	Lograr apoyo para las normas
	Ampliar la acción colectiva
	Ofrecer incentivos
	Evaluar y analizar resultados
	Enriquecer la retroalimentación

*Origen:* (Barzelay y Armajani, 1999: 966)

Según Christopher Hood en la NGP se encuentran contenidos la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, la creación y empleo de indicadores de desempeño, un mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos (Aguilar, 2006: 147). Estos elementos permiten entender que para poder canalizar los esfuerzos de la organización es de suma importancia hacer responsables a los empleados y lograr que éstos sientan y quieran serlo, haciendo hincapié de que su trabajo tiene consecuencias para otros, que sus logros pueden percibirse y pueden atribuirlos a sus propios esfuerzos, iniciativas y decisiones, por lo que se debe valorar sus esfuerzos para producir resultados deseados.

De igual forma las funciones de los administradores públicos se deben enmarcar en razón de conceptos de “cómo ejercer la dirección, crear una misión enaltecida y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, encontrar caminos, plantear problemas, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos, negociar mandatos...” (Barzelay y Armajani, 1999: 980).

Así la NGP supuso un cambio profundo respecto a los paradigmas tradicional y burocrático que partían de la norma y el procedimiento para poner acento en las cualidades como eficiencia, eficacia, calidad, liderazgo y la capacidad de gestión y otras como productividad, empleo del mercado, orientación al servicio y al usuario, descentralización, responsabilidad/rendición de cuentas que destaca Donald Kettl (Aguilar, 2006: 148) y que están orientadas al logro de resultados más que la observancia de procedimientos.

En el quehacer gubernativo, la NGP ha recorrido un complicado camino en razón de modificar la naturaleza de la administración de los insumos y procesos hacia la de los productos y resultados y de igual forma cambiar la estructura organizativa de las entidades administrativas grandes por unidades especializadas y autónomas, “se ha buscado transitar de una administración centralizada, jerárquica, dirigida por reglas, a una que se caracteriza por la devolución de las actividades de gestión a sus agentes, por su orientación de mercado y por el interés por los resultados más que por el mero acatamiento de los procedimientos.” (OCDE, 1997).

Muchas son las características y propuestas de la NGP que en su categoría aplicada se intentaron aterrizar, como “los sistemas de cooperación; la eficacia de las capacidades de realización; las formas y modos de comunicación institucional; la eficacia y congruencia de las fases de diseño, aplicación, implementación y evaluación de las acciones; la consistencia para el cumplimiento de objetivos; la aptitud para generar resultados positivos considerando resistencia y contratiempos; la congruencia entre recursos aplicados y logros conseguidos; la aptitud para inducir procesos de cambio gradual, estructural o coyuntural; la



aptitud para asociar valores cuantitativos y valores cualitativos; la corroboración de que lo organizativo y lo funcional tiene efecto multiplicador para llevar a cabo la transformación de las instituciones gubernamentales y administrativas; la correlación entre el sentido de oportunidad y las contingencias que alteran los planes iniciales” (Uvalle, 1998: 16); sin embargo es indispensable señalar que no fueron todas pues la NGP abarca propuestas muy amplias, variadas debido a que “en ellas se encuentran desde instrumentos o tecnologías como supuestos de cómo mejorar las relaciones entre las organizaciones y los ciudadanos con motivo de la provisión de bienes” (Olías de Lima, 2001: 5).

En la NGP es factible encontrar ingredientes fundamentales que no sólo postulan un lenguaje técnico, sino que suponen una posición específica sobre el poder, el cambio y la construcción de las sociedades democráticas la que se considera como la verdadera innovación de la NGP o la base para las innovaciones instrumentales (Arellano, Alamilla y Campos, 2005: 92). Si esto es cierto, la NGP asume también una postura respecto a la manera lógica y racional de construir sociedades democráticas efectivas.

Siguiendo a autores como Olías de Lima, Joan Prats, Aguilar Villanueva y Pichardo Pagaza se pueden señalar que algunos de los atributos fundamentales de las propuestas de la NGP son:

- La reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia, así como una limitación de las funciones intrínsecas del Estado.
- El énfasis en la observancia de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas lo que conduce a un mayor control interno de gestión.
- Un redimensionamiento de la estructura administrativa, una ruptura del monolitismo y el final de las grandes organizaciones administrativas por organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas con jerarquías aplanadas que sitúen a la gerencia al centro de una red, libre del procedimentalismo, formalismo e irresponsabilidad combinado con una desburocratización y la desaparición o compactación de unidades de mando o de *staff* innecesarias, en busca de una administración especializada.

- Una reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, con la correspondiente facultación (empoderamiento), la responsabilización por sus acciones, competencia interna y un desmantelamiento de la estructura estatutaria del empleo público.

- La creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, especializadas autónomas, estructuradas no de manera burocrática.

Orientación de la acción gubernativa para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente, incorporando sus expectativas en el diseño y la ejecución de los procesos de servicio, lo que lleva a introducir formas de gestión de calidad (la certificación de procesos de la AP y la certificación de competencias del personal público) y que puede dar origen a organizaciones horizontales o matriciales, estructuradas por procesos más que por funciones.

- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la misma, es poner énfasis en la ejecución de las políticas y no sólo en su formulación, esto es una separación entre las instancias formuladoras de políticas públicas de carácter centralizado, y las unidades funcional o territorialmente descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas. Abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y la prestación de servicios (*contracting out*) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno. Esto hace referencia al gobierno no propietario que considera que las actividades que el sector privado pueda realizar con un aceptable nivel de eficiencia se deben privatizar.

- El uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro de la AP como la celebración de contratos de desempeño y el fomento a la competencia interna.

Énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público, productos, resultados e impacto de sus acciones<sup>54</sup> que haga énfasis en el control de los resultados y no únicamente en la observancia de procedimientos.

---

<sup>54</sup> Se sabe que el sólo cumplimiento de la normatividad no necesariamente genera resultados efectivos en las organizaciones gubernamentales. En otras palabras, la NGP considera que el cumplimiento de la norma es necesaria aunque insuficiente para tener acciones efectivas de las acciones de gobierno.

- La implementación de sistemas de medición y evaluación del desempeño de la AP que sepa medir los resultados de sus actividades y ponderar la adecuación de éstos y los objetivos perseguidos. Lo que implica definir las materias por evaluar y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de la información y que entre otras cosas abra el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y la evaluación. En este atributo se reconoce la importancia de los controles sociales y los contratos de gestión en que los indicadores de desempeño son claramente definidos y los resultados medidos.
- Una mayor observancia en la administración presupuestal que mantenga un equilibrio financiero<sup>55</sup>, ganar dinero y no únicamente gastarlo. Al mismo tiempo que sepa prevenir, que se anticipe, no sólo que ponga remedio a lo que ocurrió (prevenir mejor que remediar).
- Un compromiso renovado con los valores de la vida colectiva y con los intereses que representa el Estado, de ahí la necesidad de acabar con la resistencia de los funcionarios a asumir pautas distintas en su trabajo. Es un gobierno que sepa dirigir, convocar y convencer a la sociedad para que actúe y que sea capaz de delegar un mayor número de atribuciones a otros órdenes gubernamentales más cercanos a la gente.

Para la NGP resulta necesario que la AP se oriente más al usuario (cliente) si se pretende que se fundamente más en los resultados y un factor clave para llevar a cabo una gestión de resultados es la elaboración de estrategias dinámicas y flexibles que los individuos y las instituciones puedan adaptar a sus necesidades. Esta fórmula radical y simple de estas ideas quedó consagrada en la frase “gobernar sin gobierno” la cual implica un cambio en los objetivos y los instrumentos; una nueva mentalidad sobre los temas gubernamentales y un mayor énfasis en las estrategias y tecnologías que en las instituciones gubernamentales

---

<sup>55</sup> Una administración presupuestal ya no construida con base en partidas, subpartidas y renglones, sino por uno que señale los propósitos, la misión, las metas y los resultados esperados, donde se evite el exceso de control en el ejercicio del gasto que produzca mayor desperdicio que el que se quiere eliminar y donde se señale claramente a los empleados cuál es la misión de la unidad de trabajo y darles libertad para que se generen ahorros y tengan posibilidad de ensayar nuevas ideas y por último, que permita a los ejecutivos-administradores disponer de autonomía suficiente para responder a las circunstancias cambiantes.

mismas (Pichardo, 2004: 192), esto se reflejo no sólo en la gestión pública sino que implicó un mayor uso del concepto de gobernabilidad en los ámbitos de estudio, de AP y hasta de relaciones internacionales.

Es un hecho que la NGP no ofrece respuestas sobre qué papel juega la institución estatal pero ha desembocado una importante discusión en torno a varios aspectos uno de ellos es la necesidad de modificar ciertos conceptos para describir las funciones de gobierno, otra hace referencia a si el gobierno ya no puede ser el único actor visible en la vida pública de la sociedad y en este sentido ¿qué nuevos actores se involucran en las acciones de gobierno, cómo se organizan y qué tipo de relaciones establecen? ¿Qué consecuencias tiene para la AP esta nueva perspectiva aportada por la NGP? ¿Cómo afecta este cambio los procesos de toma de decisiones y de coordinación y qué efectos tiene para la gestión pública? (Oliás de Lima, 2001).

Uno de los temas centrales que preocupan a la AP es que la NGP ha abierto un camino en el que se siguen buscando nuevos instrumentos, soluciones y respuestas a los retos del presente. Se sigue teniendo la necesidad a pesar de la existencia de la NGP, de seguir profundizando tanto en los problemas como en las alternativas para buscar soluciones más ajustadas a las necesidades de la gestión de los asuntos públicos.

## **Técnicas, herramientas y procesos paralelos de la Nueva Gestión Pública**

Es una realidad que los instrumentos o técnicas de la gestión pública han cambiado, fruto de las transformaciones acontecidas y seguirán cambiando en función del entorno y de las necesidades planteadas a la gestión pública<sup>56</sup>. Algunas técnicas y medidas derivadas de la NGP son el *Benchmarking*, Calidad Total, Reingeniería, Gestión de Proyectos, todas ellas comprenden a su vez a otros instrumentos de gestión, tomadas en conjunto también reflejan algunas preocupaciones la importancia del entorno, los ciudadanos-clientes, la

---

<sup>56</sup> Revisar Albi, Emilio; González, José: Gestión Pública, Fundamentos, técnicas y casos, España, Ed. Ariel, 1997

incertidumbre del futuro, la importancia de la estabilidad en las finanzas públicas y la consideración del desempeño como factor crítico.

Las técnicas de la NGP básicamente pueden englobarse en tres grandes grupos (Canales, 2002):

- *Técnicas de dirección global de la organización* que son más específicamente gerenciales; caracterizadas por considerar a la organización en su conjunto como son: técnicas para la planificación estratégica, técnicas orientadas a la gestión de procesos de cambio organizativo y técnicas de dirección por objetivos y por proyectos.

- *Técnicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizativos globales* (planificación-ejecución-control); entre ellas destacan la gestión de servicios, la investigación de mercados, el marketing público, técnicas de dirección de operaciones (gestión de productividad y calidad, investigación operativa, etc.), técnicas de diseño organizativo, técnicas de gestión de recursos humanos, técnicas de gestión financiera, técnicas de gestión de los sistemas de información y de comunicación, técnicas de control y de evaluación de resultados.

- *Técnicas de desarrollo de habilidades directivas* en las que se pueden citar básicamente habilidades en la toma de decisiones, habilidades de negociación y de gestión de conflicto, habilidades relacionales y de liderazgo, habilidades de trabajo en equipo, habilidades de delegación y motivación, habilidades de creatividad e innovación, habilidades de la aceptación de la complejidad de la ambigüedad y de la incertidumbre.

Todas estas técnicas están orientadas a conseguir las tres “E”, eficiencia, eficacia y economía que son las características que debe perseguir toda acción gubernamental y estas a su vez forman parte de las medidas para lograr un “buen gobierno.”

Paralelamente a estas técnicas se llevan a cabo diversos procesos que ayudan al desarrollo de las organizaciones y que permiten un mejor desempeño y obtención de resultados como es:

▪ *Proceso de Outsourcing o de proveedores externos*

Este proceso está en relación al hecho de que la AP no debe pretender abastecerse a sí mismo de todos los servicios, pues puede resultar en muchos de los casos más eficiente, eficaz y económico contratarlos por fuera, luego de una licitación pública, el *Outsourcing* hace referencia sencillamente a la contratación de empresas privadas para que presten de manera exclusiva una categoría de servicios que antes prestaba directamente la propia institución gubernamental (aseo, mantenimiento, alimentación, etc.)

▪ *Proceso de accountability o de responsabilidad integral*

Este proceso está fundamentado en que la responsabilidad no se delega se comparte, cada nivel jerárquico de estructura se debe entender como responsable del nivel inmediato inferior y de todos los demás que se ubican hacia abajo en la línea de mando.

▪ *Proceso de Service delivery o de servicios públicos de calidad*

*Service delivery* se basa en que la AP tiene como principal "clientela" sino es que la única, al público, a los contribuyentes y sus familias. De ahí que la actuación del gobierno se debe juzgar, primero por la calidad, la oportunidad y la economía de los servicios que brinda a la comunidad. Servicios que pueden ser proporcionados directamente, o mejor aún, mediante la participación de la propia comunidad o del sector privado.

▪ *Proceso de Benchmarking o de evaluación comparada*

El proceso de *benchmarking*<sup>57</sup> es un proceso sistemático, estructurado, formal y analítico, de carácter continuo progresivo y a largo plazo (Spendolini, 2005: 16), cuyo objetivo es conocer, comparar y evaluar los procesos, servicios, productos y

---

<sup>57</sup> El benchmarking fue introducido por la empresa Xerox Corporation a fines de la década de los setenta como respuesta a la pérdida de cuota de mercado en fotocopiadoras, ante la competencia japonesa, cuyo proceso se popularizó a través del Premio Malcolm Baldrige. Otras compañías iniciaron su aprendizaje a partir de Xerox Esta compañía descubrió que sus costes de producción eran los mismos que los precios de venta de sus competidores. La primera reacción de sus directivos fue manifestar que la competencia elaboraba productos de menor calidad. Por supuesto que esta opinión se modificó después de examinar qué hacían sus competidores. A partir de este momento los directivos de la compañía adoptaron una estrategia global para emular los métodos de producción de la competencia, para mejorar la calidad de sus productos. "Guía Metodológica de Benchmarking" Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de la Seguridad Social de España.

prácticas de otras entidades públicas, reconocidas como exitosas y satisfactorias. De modo que el *benchmarking* conlleva un proceso continuo de búsqueda, aprendizaje y aplicación de prácticas denominadas como óptimas, que consiste en descubrir y conocer qué hacen y cómo lo hacen otras organizaciones, identificadas como las mejores, para así mejorar las propias actuaciones y capacidades, principalmente imitando las técnicas y prácticas de quienes han conseguido éxitos reconocidos, es experimentar positiva y negativamente en cabeza ajena.

El *benchmarking* ha sido traducido al español como “emulación” lo que significa que lleva a cabo una comparación entre los servicios, productos y procesos que llevan a cabo, prestan o desarrollan dos organizaciones, con el fin de adoptar aquellas prácticas o procesos para mejorar los que la organización practica. El *benchmarking* se considera como un procedimiento (instrumento) mediante el cual se identifica las mejores prácticas de trabajo (el objetivo) internamente o en su entorno “*benchmarking is to identify and implement best practice*” (OCDE-PUMA, 1997).

La finalidad de la emulación es adoptar aquellas prácticas o procesos innovadores, tecnologías, productos, servicios y capacidad directiva que pueda mejorar los que la organización practica (Muñoz, 1999). Permite la comparación y la mejora organizacional continua en los procesos además de fijar mejor las prioridades y objetivos se beneficia la organización y por otra parte puede ayudar a ahorrar tiempo y dinero porque se aprende y se imita de otras organizaciones públicas, partiendo del hecho de que ninguna

La utilidad de este proceso en la NGP es triple, primero porque permite hacer una comparación organizacional, para más tarde hacer una mejora organizacional y concluir en un mejor establecimiento o fijación de prioridades y objetivos (Canales, 2002) de modo que permita a la organización en su conjunto a que desarrolle procesos de adaptación y de aprendizaje de la gestión pública además de que puede ayudar a ahorrar tiempo y dinero, sin embargo también se requiere ser cautelosos al reconocer que ninguna organización es profeta ni mucho menos en todos sus ámbitos más sin embargo, permite identificar aquellos

procesos, actividades, sistemas y prácticas que son susceptibles de mejorar, cambiar o suprimir de modo que las consideradas mejores prácticas se convierten en metas y objetivos de la organización.

Al mismo tiempo proporciona una perspectiva de las tecnologías, procesos y prácticas necesarias para alcanzar los objetivos de la organización y ayuda a romper resistencias al cambio pues puede motivar a los empleados a través de fijar metas ambiciosas pero realistas y alcanzables y por último puede contribuir a identificar amenazas futuras y a configurar las estrategias de la organización (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, 2002).

En la actualidad, la aplicación y desarrollo del proceso de *benchmarking* se suele hacer a través de la difusión de las llamadas *best practices* o mejores prácticas, por medio de bancos de datos y observatorios que poseen información sobre mejores prácticas en temas como presupuestos por resultados, comités de participación, esquemas de transparencia, reingeniería de procesos, análisis de impacto, entre muchas otras, su objetivo es ser el contenedor de la información de los procesos modernizadores en el ámbito de los servicios públicos y por otro lado, constituir un lugar de intercambio de experiencias que proporcionan los responsables y los funcionarios de la administración en sus distintos niveles para poderse inspirar en su propia gestión de cambio.

La fuente de las llamadas “mejores prácticas” son las bases de datos de los premios de calidad y/o innovación; los ámbitos de dichos reconocimientos son varios, pero por lo general comprenden aspectos de la gestión pública como la planificación institucional, presupuesto y control de gestión, uso de indicadores de desempeño, atención al usuario, calidad de servicio, mecanismos de quejas de ciudadanos usuarios, gobierno electrónico, etc. (Armijo, 2004).

La NGP ha posibilitado en este sentido una reflexión amplia y profunda de la compleja relación entre políticos, sociedad y burocracia. El argumento está en que estas innovadoras prácticas no se queden en meros instrumentos económicos o administrativos, sino que se implementen como una guía que facilite la obtención de cambios.



▪ *Mejores prácticas “Best practices”*

El compartir y documentar las innovaciones en la AP es un instrumento importante para fomentar la innovación en el gobierno, existen muchos ejemplos en todo el mundo el desafío es elegir los adecuados y los que pueden trasladarse a otros países distinguiendo las “mejores prácticas.”

En el informe del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos presentado por la Asamblea General<sup>58</sup>, “las mejores prácticas”: pueden ayudar a mejorar de manera demostrable y palpable la calidad de la vida de las personas al mismo tiempo que son el resultado de alianzas eficaces entre los sectores público, privado y de la sociedad civil por lo que pueden ser sostenibles desde los puntos de vista social, económico y ambiental

Laurance Lynn en la Reforma administrativa desde una perspectiva internacional (Lynn, Laurance 1996) señalaba que el riesgo en este sentido, es que al centrarse en reconocer las *best practices* se estaba reconociendo implícitamente que no hay conceptos ni recomendaciones sólidas desde la teoría, se crea según Lynn un escenario de “*mandarinate anointed*”, dicho de otra forma, “se promueve un modelo sin evidencia acumulada ni validación científica” (Cabrero, 2005).

El concepto de mejores prácticas se utiliza para distinguir la actuación ejemplar o la mejora del rendimiento en las organizaciones y se puede definir como una actividad o procedimiento que ha arrojado resultados sobresalientes y que se puede adaptar para aumentar la eficacia y la eficiencia en otra situación (ONU, 2006), es decir se trata de documentar las experiencias adquiridas y fundamentarlo como un proceso continuo de aprendizaje, información, reflexión y análisis, lo que funciona, cómo y por qué, etc. centrándose en los éxitos con la finalidad de demostrar la cadena de acciones con las que se han conseguido dichos resultados.

El Comité de Expertos en Administración de la ONU en el quinto periodo de sesiones distinguió las innovaciones y “las mejores prácticas” argumentando que

---

<sup>58</sup> Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones. Suplemento No. 37 (A/50/37)

si las innovaciones son sostenibles se convierten en prácticas satisfactorias, el apoyo de este organismo por la utilización de las “mejores prácticas” se pone de claro en el examen de la ejecución del Programa de Hábitat donde las recomienda como uno de los instrumentos clave para evaluar los progresos en la consecución de sus objetivos de vivienda para todos y urbanización sostenible (ONU, 1997).

Desde 1986, el *Ash Institute for Democratic Governance and Innovation* y el *Kennedy School of Government* de la Universidad de Harvard, han promovido activamente las innovaciones en el sector público mediante el Programa de Premios a las Innovaciones en el Gobierno de Estados Unidos. A escala mundial, el instituto colabora con el programa de premios a innovaciones de la Fundación Ford en Brasil, Chile, China, México, Perú, Filipinas, Sudáfrica, etc. Junto a sus asociados, han reunido y divulgado casos, artículos y diversos tipos de informaciones sobre innovaciones. Los premios que han otorgado ofrecen cientos de ejemplos de gobiernos que han enfrentado con creatividad y eficacia los retos del siglo XXI. Su misión consiste en utilizar los recursos para destacar y entender iniciativas ejemplares, y fomentar la innovación y el gobierno democrático (Harvard Kennedy School, 2007).

Este programa es una significativa fuerza en el reconocimiento y promoción de la excelencia y la creatividad en el sector público. En las entregas anuales de estos premios, el programa provee evidencias concretas de que el gobierno puede trabajar para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y que puede hacerse merecedor de una mayor confianza por parte de los ciudadanos. Por más de 20 años desde que el programa fue lanzado, el Instituto ha reconocido más de 400 innovaciones y otorgado premios por más de 20 millones de dólares para diseminar y replicar estas ideas innovadoras (Rizvi, 2008), países en los que no se puede negar que las innovaciones han tenido un impacto de transformación en la forma en que los propósitos públicos son reconocidos y logrados por el gobierno.

Los criterios de elegibilidad de innovaciones que utiliza el programa de premios del gobierno americano son: *novedad* esto es el grado en que la iniciativa demuestra creatividad, si representa un cambio fundamental en el manejo, dirección o política particular; *eficacia* el grado en que la iniciativa ha logrado

resultados tangibles, si responde a las necesidades, si demuestra efectividad en el cumplimiento de metas tanto cuantitativa como cualitativamente; *importancia* el grado en que la iniciativa hace un sustancial progreso en la solución de un problema público de alcance nacional, regional o local y *transferibilidad* el grado en que la iniciativa brinda la posibilidad de repetición y ampliación en otras entidades gubernamentales.

Otros criterios de elegibilidad pueden ser el espíritu innovador o el grado de desarrollo de la capacidad de iniciativa, creatividad y nuevos procedimientos, la participación del gobierno con asociaciones, la sostenibilidad o viabilidad y buen funcionamiento del proyecto a pesar de las limitaciones y por último el efecto en la pobreza es decir, el efecto demostrable del proyecto en la mejora de la calidad de vida de las comunidades y las personas pobres, dichos criterios son utilizados en Sudáfrica, en los *Impumelelo Innovations Awards Trust*<sup>59</sup>.

En el caso de México los Premios de Innovación Gubernamental (Innova) tenían como criterios que las prácticas contribuyeran con la misión de la institución, la practicidad en operación, resultados comprobables y verificables, que demostraran generar un alto valor agregado hacia la sociedad o bien, si su naturaleza era de impacto interno demostrar su contribución hacia servicios y por último demostrara su alcance a nivel local, estatal o nacional<sup>60</sup>.

### **Evaluación de las técnicas de la NGP y su aplicación**

Existen algunos criterios (Golembiewski, 1998: 143) que sirven para evaluar las ideas de la NGP que pueden ser útiles para guiar a conveniencia de adoptar ciertas técnicas, procesos y experiencias en cada realidad particular que permitan restablecer la legitimidad de la gestión como son que las ideas se relacionen directamente con los desafíos que enfrenta la AP; que respeten tanto la tarea como los aspectos constitucionales, culturales y de organización; que den una atención útil a múltiples niveles analíticos y de organizaciones (personas, relaciones interpersonales, grupos pequeños y grandes organizaciones) y que

---

<sup>59</sup> Véase [www.impumelelo.org.za](http://www.impumelelo.org.za)

<sup>60</sup> Véase <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/funcionarios/practicas/>

permitan la prueba de las consecuencias empíricas de los aspectos de valor lo que implica un potencial para la autocorrección.

Del mismo modo existen tres niveles de análisis de la acción de la AP para estudiar la cuestión de cuándo se pueden aplicar las técnicas de la NGP y cuándo no (Losada y Dove, 1999: 11). El primer nivel de análisis se refiere a la acción interorganizacional y a la transformación de las reglas de juego del entorno donde operan las entidades públicas y privadas. El segundo nivel se refiere a la acción de las organizaciones públicas individuales dentro de su ámbito específico y el tercer nivel tiene que ver con el funcionamiento interno de una organización determinada. Es probable que las técnicas que se ajustan más fácilmente a las organizaciones públicas son las que menos dependen del entorno particular como pueden ser las técnicas de dirección de operación o los sistemas de información los cuales se aplican más aisladamente en cualquier contexto y no requieren de una excesiva cooperación interorganizacional como puede ser el diseño y aplicación de las técnicas que se importan desde el sector privado (planificación estratégica y técnicas de gestión de cambio, entre otras). En cambio, allí donde se requiere cooperación como lo es el diseño y aplicación de las políticas públicas, las técnicas que se importan desde el sector privado (planeación estratégica y técnicas de gestión del cambio, entre otras) requieren ser ampliamente reconceptualizadas.

Un efectivo proceso de modernización de la AP debe contemplar los tres niveles si pretende ser una acción de fondo y de alcance, por otra parte también debe considerarse la calidad, adaptabilidad y capacidad del recurso humano pues implica un cambio profundo de razonamiento que es especialmente difícil para un mundo administrativo que ha sido marcado por tradiciones de control y reglamentación, “lamentablemente muchas de las estructuras organizacionales y decisorias se han ‘rigidizado’ al punto de la ineficiencia (Cabrerero, 1997).

Dicha modernización e innovación administrativa se trata de un proceso en el que debe haber una decisión política, un liderazgo, una estrategia, unos medios y unos actores, ésta será compleja, dinámica y abierta y nunca finalizada, sino que cada día necesitará renovarse y adaptarse, por lo que parece que en lugar de

intentar un cambio total “resulta adecuado seleccionar un número limitado de cambios extremadamente visibles, con alcance suficientemente limitado para ser alcanzables, pero a la vez suficientemente radicales para producir un impacto significativo en los comportamientos y en los principales mecanismos de mando” (OCDE, 1997). Desde esta perspectiva tomemos así a la NGP como una forma más dentro de muchas, que intenta ayudar a entender y mejorar la acción gubernamental “es un intento de respuesta a problemas de transformación del mundo, bien que su respuesta sea, por el momento, sobre todo parcial y fragmentada. Entendamos este esfuerzo más como un medio que como un fin” (Olías de Lima, 2001).

### **La búsqueda de la NGP por constituirse en una teoría**

Algunos autores afirman que la NGP ya cuenta con credenciales teóricas y sugieren que sus fuentes de sustentación son dos principalmente, el teorema del neoinstitucionalismo económico (economía de costos de transacción) y las tecnologías del gerencialismo. (Aguilar, 2006: 219) La primera es conocida también como la economía de las organizaciones en su modalidad de teoría de las agencias (o de las relaciones entre el principal y el agente) que se inspira en los costos de transacción pero que ha producido sus propios referentes y métodos y es precisamente este marco de referencia de la relación principal-agente el que se ha fundamentado como la base teórica de la NGP, la idea central consiste en que una persona, el agente-mandatario-delegado actúa voluntariamente a nombre de o por instrucciones de otra persona, el principal-mandante-delegante a cambio de una remuneración. Entre el principal que trata de realizar determinado propósito, y el agente al que se le encarga la tarea existe un contrato de mutua conveniencia. La NGP es así una reorganización de la AP a través de contratos, precisamente para neutralizar las desviaciones del agente y disminuye los riesgos de las fallas organizativas y favorece la existencia de una organización pública, eficiente y responsable.

El entendimiento de lo que es la NGP ha sido inestable debido a que entre los investigadores que estudiaban sus reformas unos ponían el énfasis en algunos

de sus supuestos, propósitos, instrumentos, prácticas y resultados mientras otros acentuaban otros factores (Aguilar, 2006: 146). Si bien, la NGP se ha definido como un intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano (Olías de Lima, 2001: XI) también este concepto muestra un alternativa de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público que se orienta al rendimiento y los resultados.

Muchos autores coinciden en que la NGP está lejos de constituir una disciplina científica, o una teoría propiamente hablando, aunque existen quienes quisieran referirse al *public management* como una teoría que resuelve los problemas de los gobiernos debido a su carácter más dinámico y flexible, este “optimismo” sufre ante la realidad de que en esencia no existe una teoría pues lo que se encuentra en su núcleo es “un *enfoque del conocimiento distintivo, no un cuerpo de teoría singular.*” Sobre esta existencia de teoría Barry Bozeman aclara que de ser validas las evaluaciones sobre la investigación y la teoría de la gestión pública, “esta disciplina aún no está capacitada para ocupar un lugar junto a ciencias sociales más maduras y teóricamente ricas. Como campo de estudio, el *public management* [...] está del lado ‘blando’ (el análisis de políticas está del lado ‘duro’) y se le considera más como un oficio que como una disciplina” (Bozeman, 1998: 65)

Hay otros autores que prefieren mantener una posición, por decirlo, neutral al abstenerse de lo que es o debería ser su teoría como dijera Rainey Hal “muchos eruditos han dedicado tiempo, energía y tinta al análisis de lo que es y de lo que debería ser la nueva AP, y a cuestiones similares, como por ejemplo, si esta disciplina cuenta ya con un fondo adecuado de investigación y teoría [...] en cierto modo la gestión es una rúbrica consagrada por el tiempo, pero que recientemente varios eruditos y expertos han venido a darle un nuevo sello” (Hal, 1998: 45), esta idea demuestra que en la medida en que la gestión pública se desarrolle, muchos ‘eruditos’ como los llama podrían ofrecerse a guiar ese desarrollo mediante discusiones sobre lo que es y lo que debería ser, sin embargo, se confiaba en que muchos seguirían adelante sin dejarse intimidar por dichos edictos y crearían

programas de investigación destinados a dar respuestas útiles a las preguntas que consideraban importantes.

Barry Bozeman coincide con Rainey Hal al señalar que no es productivo discutir sobre los requerimientos de la teoría ni resucitar debates, lo que se debe reconocer es que gran parte de la bibliografía sobre la gestión pública no es teórica y no tenía pretensiones de serlo, pero sin embargo es demasiado útil (Bozeman, 1998: 80). Es una realidad que siempre que se confronta a la teoría con la práctica, nos enfrentamos a la brecha entre ambas (Frost y Wechsler, 1998: 57), y por lo tanto es complicado definir con precisión el fenómeno de la teoría de la gestión pública porque las descripciones individuales de lo que “es” o lo que “debería ser” probablemente variarían a lo largo de una gama bastante grande, compleja y cambiante de dimensiones, lo cual produce muchas ideas, conceptos, proposiciones, medidas y pruebas diferentes.

Se dice que las teorías se forman, se ponen a prueba y se aplican en la práctica, por lo tanto la teoría de la gestión pública no puede dejar de estar encarnada en la práctica. Aun cuando se puedan mantener separadas la teoría de la práctica “considerando que representen distintas formas de actividad social colectiva, no se les puede separar en su contenido sustantivo ni en la influencia de su mutua interacción” en donde el contenido pueden ser las acciones, decisiones, cultura de una comunidad. El problema radica en que los temores impiden muchas de las veces asimilar a la gestión pública como campo de práctica profesional e investigación académica, son tantos los esfuerzos e intentos por definirla que lo que se hace es generar muchas expectativas mientras se producen decepciones tanto para quienes la practican como para los académicos.

Existe así la necesidad de que tanto académicos como practicantes aprendan a valorar y actuar unos con otros (Frost y Wechsler, 1998: 60), lo que significa que ambos deben desarrollar intereses en común y buscar mejores oportunidades para trabajar conjuntamente, poniendo a prueba experiencias y dialogar e intercambiar puntos de vista, pues es claro que se deben construir y crear categorías, observaciones y experiencias bajo el rubro de gestión pública para poder más adelante aspirar a formar una teoría. Cuando suceda y pueda

crearse esta teoría, ésta dará buen uso a la experiencia de los administradores públicos y de las experiencias de sus colegas en situaciones similares.

Otros autores aconsejan que además de basarse en la práctica debe basarse en las disciplinas académicas dedicadas a explicar la conducta y la elección sobre la base de que la realidad administrativa suele ser demasiado compleja para poder verla adecuadamente a simple vista (Lynn, 1998: 49). Se recomienda hacer esta especie de fusión porque si bien la gestión pública no es una disciplina académicamente consolidada o un cuerpo teórico claro y bien delimitado, sí ha cobijado a muchas y muy diferentes perspectivas que buscan dar respuesta a preocupaciones también muy diversas. Kettl Donald coincide con la idea de que bajo su nombre se han cubierto otras perspectivas, ha señalado que ciertas obras que marchan bajo la bandera de gestión pública no son más que la antigua investigación de la AP y su aplicación, con un nuevo atractivo para un público diferente “por lo que carece de unicidad y se presenta como una figura poliédrica donde cada cara y cada arista aportan su especificidad” (Brugué y Subirats, 1996: 17).

Debido a lo anterior se debe poner atención a cada una de las facetas o situaciones particulares que definen la acción administrativa, como el contexto organizacional e interorganizacional, la institución y las reglas institucionales, las estructuras, los incentivos, funciones, expectativas, marcos éticos, pues no existe una mejor manera de responder a cada situación (Perry, 1998: 54). En la cara o arista académica se recomienda considerar cuánto tiempo una organización con pretensiones profesionales puede mantenerse si en su repertorio no incluye un modelo de éxito sólido, y por el lado práctico el interés por resultados y el conflicto de intereses reducen la importancia el lado académico hasta un tamaño insignificante, pues la actual escala y ritmo de los hechos del mundo real han conspirado para suprimir los antiguos escenarios en que se presentaba el acto de la gestión pública. (McGregor, 1998: 239)

Ya Barzelay en su momento realizó un programa de análisis de la NGP y sus estrategias de reforma como políticas (*policies*) en sí mismas, necesitadas de pasar por un proceso político (*public*) de negociación y argumentación entre



grupos, así como en una constante búsqueda de recursos retóricos para convencer y cooptar actores diversos; por lo que se considera importante continuar con una agenda que permita vislumbrar a la NGP como un fenómeno práctico y teórico y de impactos políticos significativos (Arellano, Alamilla, Campos, 2005: 91).

De ahí que aparezca necesaria la consolidación de una teoría del éxito respecto al desempeño y la productividad. McGregor Eugene decía que los éxitos y los fracasos de la gestión no eran del todo en vanos y que si bien podían encontrarse teorías parciales en abundancia sólo habría que esperar a que se estableciera un marco en cual se pudieran apreciar, se pudieran establecer una literatura de casos junto con análisis cada vez mejores sobre los triunfos y fracasos en la gestión pública, curiosamente, el éxito del esfuerzo teórico debe encontrarse en la capacidad de desarrollar estudios de caso, útiles tanto para la práctica como para la teoría (McGregor, 1998: 239).

Se puede entender que muchos de los problemas que ha tenido la NGP para su consolidación teórica se deben a que ésta ha sido considerada como el resultado de un esfuerzo institucional más que el de un quehacer intelectual, “la naturaleza de origen de la gestión pública explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo, parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clarificación para la interpretación de dicha realidad” (Cabrero, 1998: 24-25). Esto explica el origen pero las razones que podrían explicar su desarrollo se podrían definir como la poca “interfertilización disciplinaria” (Kettl, 1998: 100) a pesar de que estudiosos de muchas disciplinas han contribuido a su crecimiento y quizá la más sobresaliente es que la gestión pública tiene con frecuencia variaciones por tipo de programa o nivel de burocracia aun cuando el motivo del estudio de la gestión haya sido la búsqueda de tácticas comunes que puedan aplicarse a casi todos los problemas administrativos.

Con relación a este último elemento, sobre la variación de la gestión pública en razón del nivel de burocracia hay cierta unanimidad al pensar que la gestión

debe hablar a todos los niveles de burocracia, y no sólo a los que se encuentran en la cima de la estructura estratégica de las organizaciones públicas, Perry James sugiere que se debe estar atento a crear un conocimiento útil para la gran mayoría de administradores intermedios, como a desarrollar una teoría que es pertinente para los administradores de nivel superior (Perry, 1998: 55).

De igual forma que la NGP, la AP se ha centrado por lo general en los administradores de alto nivel (Kettl, 1998: 113), sin embargo como Perry James recomienda no debería limitarse sólo a ellos, la atención debe dar a los diferentes niveles de gobierno y a los distintos estratos de la burocracia pues es un hecho que la gestión pública abarca mucho más que la conducta y las necesidades de los funcionarios de alto nivel de la dependencia; también incluye un conjunto mucho más vasto de problemas, y concentrarse principalmente en los funcionarios de rango superior es perder de vista cuestiones importantes que afectan de manera decisiva el desempeño de la dependencia.

Al cortar la “cebolla” de la gestión pública se obtienen nuevos conceptos, ideas y problemas, se puede decir que existe un centro de la gestión que es el mismo en cualquier ambiente, pero también hay variaciones importantes dependiendo del programa y el nivel de burocracia, de ahí que se crea que “la mejor forma de aproximarse y mostrar las mejores capas es cuando se hace a partir de una prescripción informada teóricamente y basada en la experiencia, muestra sus peores cuando corre al rescate del administrador público armado tan sólo con la reflexión sobre un caso supuestamente pertinente o, peor aún, la experiencia idiosincrasia de un estudioso” (Bozeman, 1998: 477).

Con lo anterior se puede comprobar que no es posible contar con un conjunto uniforme de problemas porque estos varían de forma sistemática pero si se puede lograr comprender las diferencias y poder hacerles frente, puede que se pueda llegar más lejos y más rápido en lugar de buscar cada uno de los elementos comunes a toda la gestión pública. El objetivo sería cortar la “cebolla” de la gestión pública de diferentes maneras, pues al hacerlo sus capas revelarían perspectivas importantes del problema de hacer que el gobierno camine. Esta condición forma parte de la conclusión a la que Perry James llega al preguntarse sobre lo que la

teoría de la gestión pública debe aportar: generalizaciones útiles y prácticas sobre cómo deben actuar los administradores públicos en diversas situaciones [esto significa que la gestión pública deber ser pertinente y orientada hacia problemas concretos...] “no hay nada tan práctico como una buena teoría, de este modo, el imperativo de que la teoría sea útil y práctica resulta limitante, pero no mucho” (Perry, 1998: 53).

Al tener estas generalizaciones útiles y prácticas se comprueba que no hay razón para aislar la ‘teoría explicativa’ de la ‘teoría aplicada y prescriptiva’ ni hay razón para separar la teoría de la práctica. Barry Bozeman sugiere en este sentido que la teoría de la gestión pública requiere su ‘propio credo’ (Bozeman, 1998: 80) uno que incluya: la condición de que el espíritu práctico y la riqueza prescriptiva no son las pruebas de fuego para la teoría explicativa, tiempo para poder desarrollarse, cuidado por parte de los investigadores y teóricos de no dejar a los practicantes el control de la agenda de investigación y el reconocimiento de que en la actualidad una función más alta que la crítica y la síntesis en la teoría de la gestión no existe.

Lo anterior denota la necesidad de crear una teoría que contenga nuevas e innovadoras ideas, algunas de ellas incluidas en la NGP más no necesariamente las únicas, también es importante que los dos enfoques el de la gestión pública como tal y como gerencia pública se constituyan como la base y síntesis capaz de reunir el conocimiento sistematizado y la práctica para que pueda constituirse en teoría. Y por último que pueda hablar a todos los administradores públicos y no sólo a los que están en la cima estratégica de las organizaciones.

Es importante también resaltar el pesimismo que muestran algunos autores al pensar que la gestión pública pueda aspirar a constituir una teoría y es debido a que suponen que este es un enfoque de naturaleza exclusivamente empírica y que no puede considerarse ciencia sino simplemente una orientación dentro del estudio de la AP, como es el caso de Cabrero Mendoza quien opina que la gestión pública y el *management* son partes complementarias de la disciplina original —la AP— que desarrollan conceptos, categorías y métodos de análisis y que si bien tienen su visión propia la realidad es que son más complementarias que

competidoras entre sí. Además de considerar que es entendible que este tipo de corrientes surja como un componente de un mismo cúmulo disciplinario; la tarea será integrarlas en el conocimiento de la acción gubernamental (Cabrerero, 1998: 23-24).

Eso en relación a la gestión pública ahora si analizamos algunas posturas críticas hacia la NGP visualizaremos un camino aun muy largo por recorrer y más si se sigue considerando este tipo de modelos como reformas de tipo “sustancial” y casi imposible la pretensión de “aplicación universal y mecánica de estándares de gestión, sin reparar en el marco institucional al que pertenece esta realidad constituye una simplificación condenada al fracaso” (Echavarría, 2000). Esta crítica se entiende si se considera que la política y la AP no se comportan de forma hermética o previsible y que en ellas se dan discrecionalidades que hacen complicado trazar un camino preciso, y más si se considera que las responsabilidades públicas se sustancian en procesos interadministrativos o intergubernamentales en los que cruzan competencias de diferentes entidades públicas, por lo que no se hacía sencillo entender un modelo de gestión basado en una idea mecánica del trabajo, sin embargo, una posible solución es la que ofrece Heinrich Siedentopf cuando menciona que la verdadera reforma supone considerar a la Administración como un sistema abierto y diverso, enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y de la sociedad, supone reconocerla como algo más que un asunto técnico, reconociendo su dimensión política; supone, por último ser consciente de que la eficacia de una estructura o un procedimiento no es universal y varía en función de las condiciones en las que se aplica. De ahí que la necesaria discontinuidad con el *statu quo* que significa su puesta en práctica.

Respecto a la orientación prescriptiva y aprecio del aprendizaje por medio de la experiencia, el método de investigación más común es el estudio de casos, se puede mencionar que si bien no es el único método es probablemente el más usado, inclusive han servido de base para cambiar y ser el punto de partida de nuevas orientaciones en el campo disciplinario (Sánchez, 2001: 62). Sin embargo, se debe guardar distancia al hecho de considerar el estudio de casos como la panacea, autores como Robert Behn señala que los casos son frágiles como vía

de generación del conocimiento pues “no demuestran ni prueba nada [tan sólo son] una herramienta limitada que no se le debe pedir más de lo que ofrece” (Behn, 1998: 81), lo que si permiten es ayudarnos a descubrir la forma en que se pueden combinar y transferir tácticas, enfoques, conceptos, ideas en situaciones diversas para reproducir experiencias y producir resultados, además de “ayudarnos a descubrir cómo diversos dirigentes logran hacer frente a problemas particulares del modo que mejor satisfaga las funciones de su organización.”

En un ambiente de “dunas de arena en constante cambio”, seguir los conceptos de validez estadística rigurosamente tienen poco sentido por varias razones (Behn, 1998: 88), una de ellas es que cuando se está cerca de la cima de una duna de arena es casi como estar cerca de la cima de otra duna de arena y es difícil, o quizá imposible, decir cuál es mejor debido a que el proceso de esa organización de llegar a la cima ha sido distinto y ha respondido a sus particularidades, de eso se desprende que existen muchas y diversas formas de lograr los resultados y que cada enfoque tiene sus obstáculos propios, el esfuerzo para poder vencerlos depende no sólo de las características del enfoque sino de las coincidencias entre éstas y las peculiaridades del administrador y la organización, por ejemplo, lo que resulta para un administrador en un periodo puede no funcionar para resolver el mismo problema para un segundo administrador, etc. El otro panorama se presenta cuando se está debajo de la “duna de arena” pues todo es distinto no se sabe dónde está la cima, ni cuál es la mejor de llegar allí; en muchos casos el administrador para subir tiene que ir “a tientas” y aún más complicado es lograr que la organización decida cuál es la duna que debe seguirse, acción que requiere de liderazgo que es probablemente más difícil que conseguir el ascenso, así el camino al final del día se convierte en lo menos importante que lograr que todos los miembros de la organización sumen esfuerzos y se concentren en la tarea de ascender a la duna.

Se reconoce con esto que el verdadero valor de la investigación en la gestión pública radica en ayudar a los administradores a producir resultados, siguiendo la metáfora de las dunas, el fin es ayudar a los administradores públicos a guiar a sus organizaciones hasta lo más alto de las dunas de arena útiles y las

que no son tanto la tarea es mejorar los repertorios profesionales de aquellos administradores que deseen llevar organizaciones públicas a lo más alto de dunas de arena importantes y para ello, los especialistas deben decir cómo se cumple esta tarea” (Behn, 1998: 89).

Se piensa que para que un administrador público sea eficiente necesita tener una gran colección de conceptos administrativos y en este sentido la investigación del análisis de casos puede ensanchar su repertorio profesional y su comprensión de cuándo y cómo podría ser útil cada herramienta de su “repertorio”, esto es importante porque unas pueden servir en algunas situaciones y otras en circunstancias distintas: “ninguno [instrumento] basta por sí sólo. Ninguno [instrumento] puede siquiera ser necesario. Pero cuanto más variado el repertorio y más analítica su comprensión del valor de cada instrumento de ese repertorio, mayor será la oportunidad para combinar las acciones apropiadas” (Behn, 1998: 98-99). Lo que se buscaría es que los casos además de ilustrar los conceptos y herramientas nuevos explicarían los principios de cada instrumento y de esa forma podrían prestar un servicio útil y ayudarían a descubrir cómo lograr que las organizaciones asciendan a lo más alto de las dunas de arena.

Así el método del análisis de estudios de casos de la gestión produce información empírica, “casual, no del todo confiable, poco sólida y riesgosa” (Cabrero, 1998: 27) y como Behn menciona, los análisis de casos no demuestran ni prueban nada, y que debe ser considerada como una herramienta limitada a la que no debemos pedir más de lo que ofrece, sin embargo, es necesario considerar que entre sus puntos positivos se encuentra el hecho de que permite acumular información sobre la realidad además de que permite estudiarla aun no brindando la mejor solución o alternativa a elegir en la práctica “nunca la duna más alta del desierto”, sí amplía el abanico de opciones y sugiere mapas ya recorridos que pueden llevar a soluciones ya probadas “algunas dunas suficientemente altas para observar otras.”

Desde estas dos aproximaciones se puede concluir que un caso es solamente un medio para descubrir y describir conceptos nuevos o mejorados, y analizar las ventajas entre la actividad administrativa, la conducta individual y de

las organizaciones que pueden servir a futuros administradores: “un caso es sólo una anécdota curiosa, se convierte en metáfora del concepto administrativo, y su contenido puede tener utilidad, sólo sí se aporta un análisis que dé respuesta a la pregunta de ¿Cómo logro resultados? ¿Cómo triunfó o fracasó el administrador? ¿Cómo pueden ser adaptados esos principios a situaciones similares por otros administradores, tal vez con diferentes características personales?” (Behn, 1998: 98). Un elemento que debe rescatarse del documento *La Investigación de Análisis de Casos y la Eficiencia Administrativa: cómo guiar a las organizaciones a la cima de dunas de arena*, de Robert Behn, es que este método de investigación se basa en la suposición de que se requiere crear una teoría a partir de una práctica eficaz, y para lograrlo es necesario observar los esfuerzos de muchas organizaciones para más tarde unir los aspectos de éxito y tratar de crear un marco teórico que permita explicar dichos éxitos y sus condiciones más profundas.

## CONCLUSIONES

▪ Los gobiernos de todo el mundo enfrentan diversos cambios globales y tiempos difíciles para atender las exigencias cada vez más complejas por un lado, deben hacer frente a cuestiones sociales y económicas, entre ellas la erradicación de la pobreza, el desempleo, la inseguridad, problemas ambientales, entre otras, y por otro deben reajustar sus políticas y capacidades para poder integrarse a una economía mundial más competitiva, todas ellas ponen a prueba la capacidad del Estado para cumplir su misión con eficacia. Este entorno ha producido innumerables cuestionamientos sobre el papel del Estado pues tiene frente a sí actores más numerosos, más heterogéneos, más diversos y más independientes, que pueden unirse entre ellos y funcionar incluso más allá de las fronteras. Por lo que el Estado una vez más se encuentra en una situación de redefinición de sus competencias, capacidades y justificación en razón de la utilidad que presta o de los servicios que proporciona.

▪ Aparece un nuevo paradigma para organizar el funcionamiento del gobierno basado en la creencia de que los gobiernos que son evaluados con base a resultados, que son ágiles, que se enfocan al cliente-ciudadano y que adoptan técnicas administrativas del sector privado, lograrán mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados, mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía. Para que las organizaciones gubernamentales cambien y respondan a las necesidades deben recorrer un proceso de transición difícil como son las nuevas y distintas formas de relación entre el Estado y la sociedad lo que exige pautas de acción que produzcan nuevas estructuras y lo más importante nuevos resultados.

▪ La capacidad de gobernar se muestra en la acción y en los resultados, en las prácticas de la gobernanza y no tanto en las facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto mediante leyes. Y su relación con la gobernabilidad se encuentra específicamente en el modo como el gobierno usa esa capacidad de



governar, actualiza sus potencialidades y recursos y los transforma en acciones que cumplan con las expectativas y demandas ciudadanas.

- La gobernanza responde a la idea de menos Estado, ahora la idea es lograr el *rightsizing* o el tamaño adecuado para realizar sus funciones según los asuntos públicos. Con lo que se crea un nuevo equilibrio en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y por ende reconfigura un nuevo proceso directivo de la sociedad, una nueva gobernanza en donde el Estado aún sigue siendo imprescindible para la vida asociada pero actúa desde otro nivel o modo, pues ha dejado de controlar la definición y realización del rumbo de la sociedad para relacionarse con los ciudadanos nacionales y mundiales de una manera más subsidiaria y asociativa.

- La gobernanza plantea una nueva relación, interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como condición para dirigir una sociedad a partir del descubrimiento de que existen agentes privados y sociales productivos que cuentan con recursos, competencias y poderes de los que carece el gobierno o son insuficientes para resolver los problemas sociales.

- La importancia de la gobernanza radica en que restablece la valía y capacidad de los actores sociales en tanto que permite descubrir que en la sociedad están presentes agentes cuyos aportes contribuyen a identificar los problemas sociales, establecer prioridades y articular y compatibilizar sus intereses.

- La gobernanza responde a un modelo de organización posburocrático pues representa un cambio en la idea de gobierno jerárquico a uno más asociativo y coordinador entre varios agentes sociales y entre éstos y el gobierno y a la necesidad de adaptarse a las transformaciones que la sociedad experimenta debido a la diferenciación creciente de los ámbitos de acción de la sociedad contemporánea y su mayor independencia de la política así como a la interdependencia económica e informativa.

- La gobernanza favorece la devolución del poder, funciones, responsabilidades y los recursos (descentralización) entre los gobiernos nacionales, regionales, locales y hacia el sector privado al proporcionar instrumentos que permiten conciliar

cuestiones críticas y que permiten mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos pues se crea un sistema de responsabilidad compartida y de conformidad con el principio de subsidiariedad, aumentando de esta forma la calidad y la eficacia generales del sistema de gobernanza e incrementando al mismo tiempo la autoridad y las capacidades a los niveles subnacionales.

- La gobernanza resalta el hecho de que muchos servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad. Destaca el hecho que el mismo gobierno ha comenzado a institucionalizar formalmente o aceptar en la práctica que las organizaciones privadas y sociales se hagan cargo de solucionar ciertos problemas, atender ciertas necesidades, y prestar servicios.

- La gobernanza beneficia a uno de los requisitos de una democracia, que es la rendición de cuentas en la que los funcionarios elegidos o nombrados sean responsables y rindan cuentas de sus acciones, actividades y decisiones y uso de recursos públicos.

- El interés público se define no sólo a través de la burocracia, sino con grupos organizados de la sociedad que definen sus valores y objetivos de convivencia y se coordinan para hacerlos reales con la característica que se incluyen y valoran las formas de autoorganización en razón de su utilidad y en la medida en que sea eslabonen con las actividades de dirección gubernamental lo que hace que se cuenten con perfiles más horizontales, más interactivos y asociativos. Se da una coproducción gubernamental-social y por tanto se debe redefinir sus instrumentos, prácticas y alcances.

- El Estado es más dirigente y promotor mediante sus actividades (normas, políticas y servicios) construye la orientación de la sociedad y mantiene la coordinación del conjunto social y se orienta a lograr que los miembros de la sociedad respeten los valores y objetivos de la vida en sociedad previamente pactados y deliberados con la sociedad. La nueva relación entre la acción directiva del gobierno y los agentes de la sociedad económica y civil se recapitula en la gobernanza, en donde comparten sus recursos y capacidades y que a partir de

esa unión definen las metas de la vida en común, se distribuyen la responsabilidad para lograrlas.

- La gobernanza es el reconocimiento de que la acción directiva es necesaria pero insuficiente para la solución de los problemas sociales en las condiciones actuales internas y externas. Y al mismo tiempo el reconocimiento de la capacidad y poderes privados que existen en la sociedad como los financieros, tecnológicos, informativos, intelectuales, organizativos, etc. que son necesarios para definir y realizar el sentido de dirección de la sociedad. La gobernanza implica el cambio del patrón directivo de la sociedad de uno jerárquico, centralizado a otro independiente, descentralizado o reticular.

- La gobernanza considera la existencia de tensión entre el gerencialismo y la AP con sus diversos pros y contras pues si bien no se puede considerar que la NGP sea la solución a todos los problemas administrativos de la gobernanza contemporánea tampoco puede considerarse que los mecanismos de mercado, las agencias ejecutivas independientes, la descentralización, la desregulación, el presupuesto por resultados, la gestión de calidad no han funcionado del todo.

- Tanto la gobernanza como la NGP significan las tendencias y cambios que se tienen que efectuar para dar respuesta a la legitimidad del Estado pero además a la concepción y desarrollo del mismo. Ambas son intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano.

- La gobernanza y la NGP se presentan como un cambio profundo respecto a los paradigmas tradicional y burocrático que parten de la norma y el procedimiento para poner acento en las cualidades como eficiencia, eficacia, calidad, liderazgo y la capacidad de gestión por encima de la estructura burocrática.

- La gobernanza y la NGP no se pueden considerar modas pasajeras pues suponen una idea permanente, y es que para maximizar los resultados económicos, asegurar la cohesión social y recuperar la legitimidad de la sociedad, la AP debe adaptarse a las circunstancias cambiantes, explorar nuevas posibilidades y utilizar adecuadamente los recursos disponibles. De ahí que sus

rasgos específicos sean la orientación marcada hacia los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad.

- La gobernanza y la NGP como tendencias no sólo postulan un nuevo lenguaje sino que suponen una posición específica sobre el poder, el cambio y la construcción de las sociedades democráticas la que se considera como la verdadera innovación o la base para las innovaciones instrumentales. De modo que no se puede omitir del todo su utilidad y pertinencia en un mundo cada vez más interdependiente en términos políticos y económicos, pues pone de manifiesto una nueva visión y perspectiva en la forma de observar y entender las relaciones entre la sociedad y gobierno.

- La gobernanza y la NGP han abierto un camino en el que se siguen buscando nuevos instrumentos, soluciones y respuestas a los retos del presente. Se sigue teniendo la necesidad a pesar de la existencia de la NGP de seguir profundizando tanto en los problemas como en las alternativas para buscar soluciones más ajustadas a las necesidades de la gestión de los asuntos públicos.

- La gobernanza como paradigma teórico tiene como objeto demostrar que fortalecer la capacidad política del Estado es fundamental para acompañar las reformas en la AP a través de la NGP ya que estas fortalecen la capacidad administrativa.

- La gobernanza tiene mayor aplicabilidad en las sociedades capitalistas avanzadas pues cuentan con instituciones políticas fuertes y una democracia consolidada, por ello los gobiernos necesitan trabajar tanto en las capacidades políticas como en las administrativas, pues los diferentes actores de la “red” reclaman esa necesidad.

- Cuando los actores sociales son relativamente “limitados, inmoderados y conflictivos, sin capacidad de autorregulación y autoreproducción en sus relaciones de comunicación e intercambio, la instancia de gobierno continuará constituyéndose como el protagonista de la orientación, coordinación y realización de los objetivos sociales, de un modo vertical, jerarquizado, centralizado, con dispositivos de mando y control estricto por lo que no requiere abrir espacios para

la negociación, participación y corresponsabilidad pues son también limitados los aportes para la calidad de vida en común.

- Con la gobernanza y la NGP se manifiesta la necesidad de contar con eficacia administrativa, transparencia y la rendición de cuentas, generación de marcos institucionales acordes a las nuevas relaciones, exploración de nuevas formas de cooperación y asentamiento de redes entre los diversos actores públicos.

- Sin duda el mayor reto de la AP es el incremento de las capacidades administrativas y políticas del Estado el cual constituye el foco de la gobernanza pues su desarrollo permite o imposibilita ciertas acciones y resultados de gobierno. Las primeras se pueden conseguir mediante la recuperación y reconstrucción del aparato burocrático y la aplicación de técnicas y métodos de la NGP para la solución de las demandas colectivas lo que da un sentido de dirección a la sociedad, mientras las capacidades políticas se desarrollan en la medida en que se recupera y reactiva la naturaleza pública del Estado y se consolida la democracia, una democracia en donde la ciudadanía pueda participar e influir en las decisiones y se puedan crear redes de actores gubernamentales y sociales.

- Una de las expectativas de la NGP es que tanto académicos como practicantes aprendan y actúen conjuntamente, lo que implica que ambos desarrollen intereses en común y busquen mejores oportunidades para trabajar, poniendo a prueba experiencias e intercambiar puntos de vista, pues se deben construir y crear categorías, observaciones y experiencias bajo el rubro de gestión pública para poder más adelante aspirar a formar una teoría. Cuando suceda y pueda crearse esta teoría, ésta dará buen uso a la experiencia de los administradores públicos y de las experiencias de sus colegas en situaciones similares.

## BIBLIOGRAFÍA

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

Aguilar Villanueva, Luis. «Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo de siglo XXI.» *Enlace*, num. 51 enero-marzo, 2001.

Albi, Emilio, y Paramo González. *Gestión Pública, Fundamentos, técnicas y casos*. España: Ariel, 1997.

Altvater, Elmar, y Birgit Manhkopf. *Las limitaciones de la globalización*. México: Siglo XXI : UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2002.

Arbós, Xavier, y Salvador Giner. *La gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. España: Siglo XXI, 1998.

Arellano, David. «Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencia sobre su uso.» En *Gerencia Pública: una aproximación plural*, de Omar Guerrero Orozco, 17-66. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2004.

Arellano, David, Enrique Cabrero, y Arturo Del Castillo. *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: CIDE, 2000.

Arellano, David; Alamilla, Manuel; Campos, Alejandro. «¿Sólo Innovación Gerencial? La Nueva Gestión Pública, Cuasi.mercados y Esquema Principal-Agente.» En *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, de Ricardo Uvalle Berrones. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, 2005.

Armijo, Marianela. «Buenas prácticas de gestión pública en América Latina.» *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. España: CLAD, 2004.

Ávalos Aguilar, Roberto. «Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva.» *Gestión y Estrategia Núm. 8*, 1995.

Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM, Facultad de Economía: M. A. Porrúa, 2000.

Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación. Reporte de Desarrollo 1997*. 1997. <http://web.worldbank.org> (último acceso: Diciembre de 2006).

—. *Gobernabilidad y Control de Corrupción. Indicadores de Gobernabilidad para 1996-2006*. 2006.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTAPRENDIZAJE/EXTWBIGOVANTCORINSPA/0,,contentMDK:21131575~menuPK:2224400~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1745286,00.html> (último acceso: Diciembre de 2006).

—. *What is our approach to governance?* 2008. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/> (último acceso: Agosto de 2008).

Barea, Mayte, y Margarita Billon. *Globalización y Nueva Economía*. España: Business & Economics, 2002.

Barzelay, Michael. *La Nueva Gestión Pública, Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Barzelay, Michael. «Origins of the New Public Management: an international view from public administration/political science.» En *New public management: current trends and future prospects*, de Kate McLaughlin, Stephen Osborne y Ewan Ferlie. Estados Unidos: Routledge, 2002.

Barzelay, Michael; Armajani, Babak;. «Atravesando la Burocracia.» En *Clásicos de la Administración Pública*, de Jay Shafritz y Albert Hyde. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Beckhard, Richard, y Reuben Harris. *Organizational Transitions: Managing Complex Change*. Estados Unidos: Addison-Wesley Series on Organization Development, 1987.

Behn, Robert. «La investigación de análisis de casos y la eficiencia administrativa: cómo guiar a las organizaciones a la cima de dunas de arena.» En

*La Gestión Pública. Su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bertucci, Guido. *Innovación Gubernamental en el mundo: Retos y Perspectivas*. 2004.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN012632.pdf>  
(último acceso: 12 de Mayo de 2006).

—. *Innovación Gubernamental en el mundo: Retos y Perspectivas*. 2004.  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN012632.pdf>

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

—. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Bourgon, Jocelyne. «Elegir en tiempos de tensión fiscal: la experiencia canadiense.» *Política Digital Núm.13* (Centro Canadiense para el Desarrollo Administrativo), 2003: 21-25.

Bozeman, Barry. «La teoría, la sabiduría y el carácter del conocimiento en a gestión pública: opinión crítica de nexo entre teoría y práctica.» En *La gestión pública, su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. «La Administración Pública Gerencial: Estrategia y estructura para un nuevo Estado.» En *Los desafíos de la gobernabilidad*, de Antonio Camou. México: FLACSO, 2001.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. «Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...» *International Journal of Political Studies Num. 3*, 2001: 143-166.

Brugué, Quim, y Joan Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

Bulcourf, Pablo. «Robert Dahl (1915). La obra como construcción de vida.» En *Pensadores sociales contemporáneos*, de Marta Fernandez, 204. Argentina: Ediciones del Signo, 2009.



Cabrero Mendoza, Enrique. *Del Administrador al Gerente Público*. México: INAP, 1997.

Cabrero Mendoza, Enrique. «Estudio Introductorio.» En *La Gestión Pública su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

—. *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*. México: CIDE, 2001.

—. «La Nueva Gerencia Pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?» *X Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Chile: CLAD, 2005.

Cabrero, Enrique, y David Arellano. «Éxito e innovación: una perspectiva desde la teoría de la organización.» México: CIDE, 1992.

Cabrero, Enrique; Arellano, David; Amaya, Ma. de Lourdes. «Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo. México: Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, CIDE, 2000.

Calderón, Fernando. «Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia.» En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 193-213. Argentina: PNUD, 2004.

Campero Cárdenas, Gildardo Héctor. «La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión.» *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. España, 2004.

Canales Aliende, José Manuel. *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. España: Universidad de Alicante, 2002.

Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México V.2 evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*. México: M. A. Porrúa, 1980.

Carrillo Castro, Alejandro; Campero Cárdenas, Gildardo;. «La reforma de la Administración Pública en México.» En *Perfil contemporáneo de la Administración*

*Pública*, de Ricardo Uvalle Berrones. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.

Carrillo, Alejandro, y Héctor Campero. «Le Reforma Administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos.» *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD, 2003.

Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. España: Alianza, 1998.

Chávez, Julia del Carmen. *La participación social*. México: UNAM, 2003.

CLAD. *Consenso de Santa Cruz*. Bolivia: CLAD, 2003.

—. «Una Nueva Gestión Pública para América Latina.» 14 de Octubre de 1998. <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> (último acceso: Julio de 2007).

—. *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0032400.pdf> (último acceso: Diciembre de 2006).

Coronilla, Raúl, y Arturo Del Castillo. «El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo. México: CIDE, 2000.

Culebro, Jorge. «Cambio organizacional.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo. México: CIDE, 2000.

Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD, 1997.

Del Castillo, Arturo. *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Del Castillo, Arturo. «Transformación institucional en organizaciones gubernamentales.» En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.

Departamento de Estado de Estados Unidos. *La democracia en el mundo. La voz de los ciudadanos*. 15 de Septiembre de 2008.

<http://www.america.gov/st/democracy-spanish/2008/September/20080915170636pii0.6920391.html> (último acceso: Diciembre de 2008).

Döring, Erika, y Carmen Hernández. «La Administración Pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal.» *Gestión y Estrategia*, 1994.

Echavarría Ariznabarreta, Koldo. «Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales.» *Revista del CLAD Reforma y Democracia Num. 18*, 2000.

Echevarría, Koldo, y Xavier Mendoza. «La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de management público.» En *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, de Carlos Losada. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Fitoussi, Jean Paul. «Globalización, mercado y democracia.» En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.*, de PNUD, 311-355. Argentina: PNUD, 2004.

Fox, Vicente. *Cuarto Informe de Gobierno*. Anual, México: Presidencia de la República, 2004.

Frederickson, George. «Hacia una nueva Administración Pública.» En *Clásicos de la Administración Pública*, de Jay M Shafritz y Albert C Hyde. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Frost-Kump, Lee, y Barton Wechsler. «Una metáfora arraigada en una fábula.» En *La Gestión Pública su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

García Ferrando, Manuel. *Globalización y choque de civilizaciones: Pensando nuestra sociedad global*. 2004. [http://www.google.com.mx/books?id=zB-TS453c\\_EC&pg=PP1&dq=garcia+ferrando&sig=l\\_l6wqqfM\\_D1bAfrEu-W1gm4Y5E](http://www.google.com.mx/books?id=zB-TS453c_EC&pg=PP1&dq=garcia+ferrando&sig=l_l6wqqfM_D1bAfrEu-W1gm4Y5E) (último acceso: 16 de Agosto de 2007).

García Pelayo, Manuel. *Burocracia y Tecnocracia y otros escritos*. España: Alianza, 1987.

Garde Roca, Juan. «Nueva Gerencia Pública: evaluación, calidad e innovación.» *X Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Chile: CLAD, 2005. 18-21.

Golembiewski, Robert. «Evaluación crítica de refounding public administration.» En *La Gestión Pública su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Graham, Allison. «¿La gestión pública y la privada: son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?» En *Clásicos de la Administración Pública*, de Jay Shafritz y Albert Hyde. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Graham, Scott. «Presupuestos sustentados en el desempeño en Nueva Zelanda.» *Política Digital Num. 13*, 2003: 34-37.

Grzybowski, Cándido. «Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate.» En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.*, de PNUD, 51-71. Argentina: PNUD, 2004.

Guerrero, Omar. *Gerencia Pública: Una aproximación plural*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2004.

—. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México: Fontamara, 1986.

—. *Principios de Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

—. *El estado en la era de la modernización*. México: Plaza y Valdés, 1992.

—. *La teoría de la administración pública*. México: Harla, 1986.

—. «El Management de la Interdependencia Global. Un modelo de gerencia pública estándar en la era de la globalización.» *Revista Digital Universitaria. Vol. 1 No.0 Marzo*, 2000.

Guttman, Dan. «Del gobierno a la gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características.» *Gestión y Política Pública. CIDE Volumen VIII Núm. 1*, 2004.

Hal, Rainey. «Preguntas importantes para la investigación.» En *La Gestión Pública su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Harvard Kennedy School. *Ash Institute for Democratic Governance and Innovation*. 2007. [http://ashinstitute.harvard.edu/corporate\\_site/innovations](http://ashinstitute.harvard.edu/corporate_site/innovations) (último acceso: Febrero de 2008).

Haywood, Stuart; Rodrigues, Jeff;. «Un nuevo paradigma para la gestión pública.» En *El rediseño del Estado*, de Bernardo Kliksberg. México: Fondo de Cultura Económica; INAP, 1996.

Herrera Macías, Alejandro. «La Nueva Administración Pública en el contexto de la globalización.» *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Octubre de 2005. (último acceso: Enero de 2006).

Hirst, Paul. «Democracy and Governance.» En *Debating Governance*, de Jon Pierre. Estados Unidos: Oxford University Press, 2000.

Ibañez José. *Subdesarrollo, mercado y deuda externa: paradojas de la economía mexicana*. México: Instituto de Análisis y Propuestas Sociales/ Universidad Iberoamericana/ Centro de Estudios de Investigación del Sureste, 2000.

*Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*. 2005. <http://www.ifai.org.mx/> (último acceso: 2009).

Jalvo, Belen. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. España: Lex Nova, 2006.

Jessop, Bob. «El ascenso del "buen gobierno" y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico.» *International Social Science Journal UNESCO Núm 155*, 1998.

Jiménez Castro, Wilburg. *La reforma administrativa, la reforma del estado y la privatización de instituciones, empresas y programas públicos*. Costa Rica: EUNED, 2000.

Kamarck, Elaine. «Government Innovation Around the World.» 2004. <http://www.ripolicyanalysis.org/GovtInnovation.pdf> (último acceso: 12 de Junio de 2006).

Kaplan, Marcos;. *Estado y Sociedad*. México: UNAM, 1978.

Kettl, Donald. «¿Reinventar al Gobierno? Evaluación de la Revisión de Desempeño Nacional.» En *Clásicos de la Administración Pública*, de Jay Shafritz y Albert Hyde. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Kettl, Donald. «En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla.» En *La Gestión Pública su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Laurence, Lynn.

Lawrance, R, y F Thompson. «Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la reforma de los sectores públicos y privados.» *CLAD Reforma y Democracia Núm. 15*, 1999.

Lechner, Norbert. *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. México: IFE, 1995.

Lewis, Gunn. «Perspectivas en Gestión Pública.» En *Lecturas de Gestión Pública*, de Quim Brugué y Joan Subirats. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 2003. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf> (último acceso: 2008).

*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. 2002. <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf> (último acceso: 2009).

López Guillén, Tonatiuh. «Local capacities for adaptation of innovative ideas and practices: lesson from municipalities in Mexico.» En *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*, 72.

Losada, Carlos, y Suzanne Dove. «Gestión Pública y Capacidad Institucional.» En *¿De burócratas a gerentes? Las Ciencias de la gestión aplicada a la administración del Estado*, de Carlos Losada. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Lynn, Laurance. «La Teoría en la Gestión Pública.» En *La Gestión Pública su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

—. *Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública*. CIDE, 1996.

Maynetz, Renatte. «Nuevos desafíos de la teoría de Governance.» *Instituciones y Desarrollo Num.7*, 2000.

Mcgregor, Eugene. «Hacia una teoría de éxito en la gestión pública.» En *La Gestión Pública su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Mejía, José. «La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano.» 2005.

<http://www.orfis.gob.mx/InformacionPublica/Asofis/EvaluacionHerramienta.PDF>  
(último acceso: Enero de 2009).

Mellado, Roberto. *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México: Plaza y Valdes, 2001.

Metcalf, Les. «Coordinación de Políticas Internacionales y Reforma de la Administración Pública.» En *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, de Bernardo Kliksberg. México: INAP, 1996.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. «Guía metodológica de Benchmarking.» España, 2002.

Montesquieu, Charles. *El Espíritu de las leyes*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

Mosgaller, Thomas. «Hacia una definición operativa de gobierno de calidad.» *Política Digital* Núm.13, 2003: 10-15.

Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Innovación Gubernamental*. México: Fondo de Cultura Económica, 2008.

Muñoz Machado, Andrés. *La gestión de la calidad total en la Administración Pública*. España: Díaz de Santos, 1999.

OCDE. *La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE*. España: OCDE, 1997.

—. «Modernising Government: The Way Forward.» 2005. [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop) (último acceso: 2007).

—. *The e-Government Imperative*. 2003. <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/4203071E.PDF> (último acceso: 2007).

OCDE-PUMA. *International Benchmarking. Experience from OECD Countries*. Dinamarca: OCDE, 1997.

O'Donnell, Guillermo. «Acerca del Estado en América Latina Contemporánea: diez tesis para discusión.» En *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, de PNUD, 149-191. Argentina: PNUD, 2004.

Offe, Claus. *Contradicciones en el estado de bienestar*. España: Alianza, 1990.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. *Agenda de Buen Gobierno en México*. 2004.

<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/9/files/archivos/sip-5049.pdf> (último acceso: 2008).

—. «Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.» 2001. <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/8/8/3/files/archivos/sip-2944.pdf> (último acceso: 2008).

Olías de Lima, Blanca. «La Evolución de la Gestión Pública: la Nueva Gestión Pública.» En *La Nueva Gestión Pública*, de Blanca Olías de Lima. Madrid: Pearson Educación, 2001.

—. *La Nueva Gestión Pública*. España: Prentice Hall, 2001.



ONU. *Citizen Participation on Pro-poor*. Nueva York: United Nations. Department of Economic and Social Affairs, 2005.

ONU. *Conceptos y terminologías de gobernanza y Administración Pública*. Estados Unidos: ONU, 2006.

—. *Governance for Sustainable Human Development*. 1997. <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b> (último acceso: Agosto de 2007).

—. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. 3 de Junio de 1992. <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration> (último acceso: Diciembre de 2006).

ONU. *Innovaciones en la Gobernanza y la Administración Pública para el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los objetivos desarrollo del Milenio*. Estados Unidos: Pública, Comité de Expertos en Administración-Consejo Económico y Social, 2006.

—. *La gobernanza y la Administración Pública para el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los objetivos desarrollo del Milenio*. Nueva York: ONU Consejo Economico y Social, 2006.

—. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. 2000. <http://www.undp.org/spnaish/about> (último acceso: Enero 2007).

—. «UN Public Service Awards.» 2007. <http://www.unpan.org/Events/PublicServiceDayAwards/tabid/92/Default.aspx> (último acceso: Agosto de 2007).

Osborne, David, y Ted Gaebler. *La reinvencción del gobierno : la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. España: Paídos, 1994.

Pagden, Anthony. «La génesis de la noción de "buen gobierno" y las concepciones de la Ilustración del orden mundial cosmopolita.» *International Social Science Journal UNESCO Núm 155* , 1998.

Pardo, María del Carmen. «La modernización Zedillista, ¿más de lo mismo?» *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 1 , 2003: 192-214.

Pardo, María del Carmen. «Propuesta del Gobierno Fox para reformar la Administración Pública.» En *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, de Ricardo Uvalle. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.

Patten, Christopher. «Prólogo.» En *La democracia en América Latina*, de PNUD, 19-21. Argentina: PNUD, 2004.

Pérez González, Hugo Nicolas. *La Modernización de la Gestión Pública en la agenda de la reforma del Estado en América Latina: alcances y perspectivas*. 28 de Octubre de 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/public/documents/CLAD/clad0047343.pdf> (último acceso: Marzo de 2006).

Pérez, Hugo. «La modernización de la gestión pública en la agenda de la reforma del Estado en América Latina: alcances y perspectivas.» *VIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD, 2003.

Perry, James. «La Teoría de la Gestión Pública: ¿Qué es? ¿Que debería ser?» En *La Gestión Pública su situación actual*, de Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática*. México: IFE Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1994.

Peters, Guy. *La Política de la Burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

—. «The Capacity to Govern: Moving Back to the Center?» *Reforma y Democracia*. CLAD, 2003.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. El Colegio Mexiquense, A.C., 2004.

Pierre, Jon. «Introduction: Understanding Governance.» En *Debating Governance*, de Jon Pierre, 251. Estados Unidos: Oxford University Press, 2000.

Poulantzas, Nicolás. *Poder político y clases sociales*. México: Siglo XXI, 1973.

Prats, Joan. *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

—. «La Reforma del Estado y de la Administración Pública.» *II Congreso Internacional del CLAD*. Venezuela: CLAD, 1997.

Ramírez Parra, Patricia. *¿Todo vale?: Latinoamérica, ante la encrucijada de la postmodernidad*. Colombia: UNAB, 2002.

Ramírez, Edgar, y Jesús Ramírez. *Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*. México: CIDE, 2002.

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 2001. <http://buscon.rae.es> (último acceso: 2008).

Rizvi, Gowher. «Innovar, un requisito esencial para el buen gobierno.» *5to. Foro Global sobre Reinención del Gobierno*. México, 2003.

—. *Innovations in American government: some observations and lessons learnt*. 15 de Enero de 2008.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CAIMED/UNPAN028993.pdf> (último acceso: Marzo de 2008).

Rodríguez Vásquez, Juan Carlos. «Estado burocrático y descentralización en América Latina: inviabilidad del paradigma burocrático weberiano.» *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Chile: CLAD, 2005.

Rose, Richard. *El gran gobierno*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Rosenau, James. «Governance.» En *Global Governance*, de Timothy Sinclair, 440. Estados Unidos: Taylor & Francis, 2004.

Salas-Porras, Alejandra. *El Desarrollo, diversas perspectivas*. México: Gernika, 2005.

Sanabria López, Juan José. «Globalización y gobernabilidad: el caso de América Latina.» En *Democracia y gobernabilidad en el marco de la globalización*, de Silvestre Cortés Guzmán. México: UNAM, 2005.

Sánchez González, Jose Juan. *Administración pública y reforma del Estado en México*. México: INAP, 1998.

—. *Gestión Pública y Governance*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, 2001.

—. *La Administración Pública como ciencia*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2001.

—. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México: M.A Porrua, 2004.

Sánchez González, José Juan. «Aproximación al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración Pública.» En *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, de Berrones Ricardo Uvalle. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C, 2005.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México: Alianza, 1997.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.

Seidle, Leslie;. *Rethinking government: reform or reinvention?* Canadá: Institute for Research on Public Policy, 1993.

Shafritz, Jay, y Albert Hyde. «Los años noventa: la transición al próximo siglo.» En *Clásicos de la Administración Pública*, de Jay Shafritz y Albert Hyde. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Shand, David. «La Nueva Gestión Pública: Retos y temas de discusión en una perspectiva internacional.» *Revista de Administración Pública*, 1996: 80-84.

Shepherd, Geoffrey. «Administración Pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma.» En *¿De burócratas a gerentes? Las Ciencias de la gestión aplicada a la administración del Estado*, de Carlos Losada. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Smith, Trevor. «Normas internacionales para la calidad gubernamental.» 2003.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN012640.pdf>  
(último acceso: 2008).

Spendolini, Michael. *Benchmarking*. México: Norma, 2005.

Stoker, Gerry. «El "buen gobierno como teoría": cinco propuestas.» *International Social Science Journal UNESCO Núm 155*, 1998.

Stone, Diane. «Global Public Policy, transnational policy communities and the shaping of governance.» En *Development and the Politics of Governance*, de Wil Hout y Richard Robison, 240. Estados Unidos: Taylor & Francis, 2009.

Straface, Fernando. «Latin American and Caribbean Award for Innovations in Government.» *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá: CLAD, 2003.

*The National Performance Review Preface and Introduction*. 2003. <http://www.ibiblio.org/npr/npintro.html> (último acceso: Julio de 2007).

Thomson, David. *Historia Mundial de 1914 a 1968*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

Transparencia Mexicana. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. 2006.

[http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCDBG/2005/Folleto\\_INC BG\\_2005.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCDBG/2005/Folleto_INC_BG_2005.pdf) (último acceso: 2009).

UNPAN. *Public Service Days and Awards*. 2007. [http://www.unpan.org/dpepa\\_psaward.asp](http://www.unpan.org/dpepa_psaward.asp) (último acceso: Julio de 2007).

—. *United Nations Global Forums on Reinventing Government*. 1999. <http://www.unpan.org/globalforums.asp> (último acceso: 12 de Julio de 2007).

Uvalle Berrones, Ricardo. *La actividad Económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Paraestatal*. México: Plaza y Valdés, 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo. «La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública.» *Convergencia*, 2003: 249-272.

—. *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.

—. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1999.

Uvalle, Ricardo. «El carácter multifacético de la gestión pública.» *Revista IAPEM*, 1998.

—. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.

Valverde Viesca, Karla, y Alejandra Salas-Porras. *El Desarrollo, diversas perspectivas. En las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*. México: Gernika, 2005.

Vargas Sánchez, Gustavo. *Introducción a la Teoría Económica*. México: Prentice Hall, 2002.

Vidal Gil, Ernesto. *Los conflictos de derechos en la legislación y jurisprudencia españolas*. España: Universidad de Valencia, 1999.

Weber, Max. *El Político y el Científico*. España: Alianza, 1998.

Weiss, Thomas, y Thakur Ramesh. *The United Nations and Global Governance: An Idea and its Prospects*. Estados Unidos: University of Indiana Press, Próxima publicación.

Zurbriggen, Cristina. «Competitividad y transformación estatal: ¿Eficiencia o legitimidad democrática? Una tensión no resuelta.» *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Chile: CLAD, 2005.

## ANEXOS

### REFORMA, MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

En el escenario de orden mundial actual existen cuatro tendencias que muestran la diversidad y la complejidad gubernamental global: (Bertucci, 2004)<sup>61</sup> la primera de ellas es la construcción o reconstrucción del Estado, la segunda hace referencia a la reconfiguración del papel del Estado, la tercera se refiere a la revitalización de la democracia y la cuarta a la modernización del aparato gubernamental, esta última es la que se analizará a lo largo del presente capítulo. Pero antes se describen brevemente las primeras tres tendencias para poder hacer una mejor diferenciación.

*Construcción o reconstrucción del Estado.* Algunos países viven un proceso de construcción o reconstrucción del Estado, dicha tendencia se presenta de dos formas, la primera se da en países que requieren partir de cero o bien rediseñar sus instituciones gubernamentales por ejemplo algunos países africanos que durante muchos años sufrieron guerras y conflictos internos; la segunda está más bien abocada a países que han asumido un cambio de régimen político (países de Europa Oriental que pasaron de regímenes autoritarios totalitarios a democráticos) cuyo reto es acabar con las antiguas instituciones estatales para crear otras más acorde a los nuevos valores.

*Reconfiguración del papel del Estado.* Con la globalización, los cambios ocurridos a nivel internacional, los cambios tecnológicos, la economía global y la participación ciudadana, se ha replanteado el papel del Estado y se ha explorado la relación de éste con la sociedad, al mismo tiempo considera la reingeniería de los procesos gubernamentales y a pensar las políticas públicas desde otra perspectiva. Esta tendencia hace referencia a las responsabilidades del Estado, su modificación y redefinición en términos cuantitativos y cualitativos, es decir,

---

<sup>61</sup> Guido Bertucci, director de la División para la Economía y Administración Públicas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, ha señalado estas cuatro tendencias mundiales de acuerdo a la diversidad mundial, en tendencias de la innovación y la calidad gubernamental.

enmarca la perspectiva incluyente de la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa individual, pues en ellos recaen nuevas e importantes tareas y decisiones que con anterioridad sólo podrían ser imaginadas en las burocracias. El Estado se vislumbra como un ente unificador, conciliador, negociador de procesos de planeación, decisión, ejecución y evaluación en donde participan actores y agentes estatales y no estatales.

*Revitalización de la democracia.* Esta tendencia está relacionada con la creciente demanda por hacer a la democracia más manifiesta para la gente, esto es, que les otorgue reales oportunidades de participación en la elaboración de las políticas. Se expresa una necesidad de que el gobierno modifique sus mecanismos de participación para que la influencia del dinero y los grupos de interés en la toma de decisiones públicas evite desviar a la democracia<sup>62</sup>.

*Modernización del aparato público o reforma del sector público.* Esta tendencia se encuentra más relacionada con la adaptación y el mejoramiento de las estructuras y las capacidades administrativas, manejo financiero y aplicación de nuevas tecnologías como respuesta a las nuevas y diversas necesidades y demandas en sociedades más complejas y heterogéneas como las que presenta este siglo XXI. En ella se encuentran inmersos términos que evocan cambios, transformaciones y modificaciones en el aparato público como son la reforma, modernización, innovación y reajuste cada una de ellas representa una propuesta teórica diferente con alcances y limitaciones particulares pero que en su uso regular y práctico han sido relacionadas en muchas ocasiones como semejantes para representar la idea de cambio.

## **Administración Pública**

La AP ha sido definida de diversas formas y al ser ésta un “producto histórico” comprendemos que su conceptualización ha tenido cambios a lo largo del tiempo

---

<sup>62</sup> A escala nacional los gobiernos se enfrentan a tres dificultades fundamentales: 1) Gestionar y prestar servicios de mayor alcance y mejor calidad con menos recursos y una capacidad de funcionamiento limitada. Con más creatividad, incluso con apoyo del sector privado y la sociedad civil para prestar los servicios. 2) Hacer que las instituciones públicas sean más responsables, eficaces y den mejor respuesta fomentando una AP más orientada al ciudadano. 3) Responder de manera más adecuada a las exigencias de los ciudadanos que piden una mayor participación (ONU 2006).



a partir de tres consideraciones principales: como objeto de estudio, como estudio del objeto o como la síntesis de ambos aspectos. De manera resumida en este trabajo se sitúa a la Administración como actividad del Estado, como su actividad creativa “la cual está encargada de definir, impulsar y realizar proyectos de vida encaminada a mejorar cualitativamente la vida en común en la sociedad.”

En Francia, Charles-Jean Bonnin en su obra *Compendio de los Principios de la Administración*, sostiene que la AP es una “potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”, “la AP abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés de orden social” (Guerrero, 2004: 107).

En Alemania, Lorenz von Stein (1815-1890) en su obra *Teoría de la AP* la define como la “actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama Administración del Estado. La administración alcanza, pues su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que se ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos” (Guerrero, Omar; 1986, 139).

En Estados Unidos, Leonard D. White (1891-1958) la definió como “el *management* de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado” y en 1950 agregó “definida en sus términos más amplios, la AP consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observación forzosa de la política del Estado.” Este autor remarca su carácter instrumental como un aparato de ejecución del Estado al señalar que “un sistema de AP es el compuesto de todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del Estado” (Sánchez, 2001: 108).

Por su parte Marshall E. Dimock en *El estudio de la Administración* define y delimita de manera clásica la actividad de la Administración al referirla con el “qué” y “cómo” del gobierno. El “qué” es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El “cómo” son

las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración.”

De igual forma Dwight Waldo (1913-2000) en su obra *La AP del cambio social* la define como la actividad organizada del Estado “las instituciones y la actividad de las agencias y organismos públicos” (Sánchez, 2004: 28). Por último también en Estados Unidos Woodrow Wilson (1856-1924) en su obra *Estudio de la Administración* definió a la AP como “el lado práctico del gobierno”, “como la parte visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.” En su definición marca la relación entre la AP y la sociedad al sugerir la obligación del aparato gubernamental de satisfacer las necesidades de los ciudadanos con una base técnica que permita la optimización de los recursos.

### **Reforma Administrativa**

Las sociedades se rigen principalmente por aspectos dinámicos, están inmersas en el tiempo y en ellas existen fuerzas de conservación y fuerzas de cambio, por lo que la dialéctica de la continuidad y de la discontinuidad está siempre presente (Kaplan, 1978: 117).

El caso de la reforma es muestra de tal condición, un primer acercamiento es el que la expresa como “una experiencia de actualización, que pretende realizar adaptaciones inevitables, dando a las modificaciones las cualidades de transformaciones profundas que inciden sobre las estructuras fundamentales, pero permaneciendo más aquí del umbral crítico que determina una verdadera mutación” (Kaplan, 1978: 127), es decir, no cruza la línea de cambios múltiples, acumulados, profundos y más o menos irreversibles que bien podría ser la definición de la revolución.

Es a partir de esta situación que surge la dificultad de definir reforma debido a que la línea divisoria para diferenciarla de la revolución no parece siempre ser tan clara. Samuel Huntington sin embargo las diferencia en función de la velocidad, alcances y dirección de cambio en los sistemas político y social. “La revolución implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la

estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico. Por su parte, la reforma es un proceso de modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política de gobierno y las instituciones políticas” (Sánchez, 2004: 30).

Según el Diccionario de la Real Academia Española reforma es la acción y efecto de reformar o reformarse (acción y efecto de modificar, con la intención de mejorar); es también aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo (Real Academia Española, 2001). En el caso de la reforma administrativa esa mejora en “algo” lo constituye la mejora del aparato gubernamental mediante la mejor consecución de los objetivos del Estado.

Carrillo Castro en *La reforma administrativa en México* la definía 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 los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que compitan a la AP en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas” (Carrillo, 1980: 40). De igual forma en esta obra se señala la influencia que tiene el entorno institucional, las estructuras formales, los procedimientos, las actitudes y predisposiciones del personal en las reformas.

Uno de los aspectos principales de cualquier reforma administrativa es la decisión sobre el ámbito y alcance de la reforma pues se debe meditar cuidadosamente si es conveniente más un enfoque global o uno más particular<sup>63</sup>. Carrillo Castro también discutía sobre el ámbito y cobertura de la reforma administrativa micro o macro, siendo la primera la que se realiza internamente en las instituciones públicas, tienen un carácter limitado y específico para mejorar determinados procesos administrativos; por su parte la macroreformas son aquellas que abarcan a todo el sector público, o a grandes sectores de éste, de tal

---

<sup>63</sup> Algunos estudiosos de la AP han atribuido los fracasos de las reformas administrativas a la circunstancia de que las reformas intentadas abarcaban simultáneamente la totalidad del sector central del gobierno y que debía abarcar preferentemente la totalidad del gobierno, no fue sino hasta el desarrollo de las teorías y prácticas del llamado Nuevo Institucionalismo que se analiza como las instituciones ejercían poder y control sobre los individuos, agentes, los grupos, como red de relaciones y como categorías en su dimensión comparativa en el tiempo y en el espacio (Pichardo, Ignacio 2004, 63-70).

manera que influyen significativamente en los procesos y procedimientos administrativos, requieren un mayor consenso e implican cambios sustantivos.

Gerald Caiden a este respecto escribió que “una reforma (administrativa) realista requiere de un enfoque práctico y experimental, tal vez confinado a un sector específico de la actividad pública, a un grupo de instituciones o a una categoría de empleados públicos [...], el éxito de una reforma depende las operaciones cotidianas del gobierno y de los cientos de miles de servidores públicos que manejan diariamente los asuntos públicos y que busquen por sí mismos mejores maneras de hacer su trabajo. [...] esta estrategia se puede seguir únicamente donde haya un sistema que opera razonablemente y que la gente que lo dirige es políticamente sensible, profesionalmente sofisticada e identificada con las reformas. Desgraciadamente, en muchos países es el sistema el que tiene graves deficiencias y no importa cuánto se le trate de reparar cuando sus defectos son de carácter estructural (interconstruidos)” (Pichardo, 2004: 71-72)

La reforma administrativa es una reorganización de la maquinaria gubernamental en tanto que subsistema de un sistema político mayor, el Estado; en ella se ven inmersos elementos que interactúan entre sí y con su medio ambiente (Jiménez, 2000: 4); es decir que la reforma del Estado por su parte debe considerar el conjunto de las relaciones entre el Poder Ejecutivo del Estado como la reforma administrativa y la reforma hacendaria (presupuestal, fiscal, financiera), la relación con el Poder Legislativo (reforma parlamentaria su administración y el uso de fondos públicos), la relación con el Poder Judicial (reforma en la procuración, y administración de sistema judicial) y en relación a reformas estructurales como la reforma de las relaciones entre los tres poderes del Estado, entre los poderes del Estado y los poderes estatales y municipales y por último las reformas para atender las nuevas demandas ciudadanas como derechos humanos, ONG's, transparencia y acceso a la información de los poderes públicos, etc. (Pichardo, 2004: 60-61).

Oscar Oszlak hacía referencia a esta diferenciación al señalar que “la Reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de la reforma administrativa. Ésta ha sido siempre un proceso

fundamentalmente intraburocrático, consiste en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etcétera. A su vez, la Reforma del Estado mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado, ya que el cambio intraburocrático se convierte en un aspecto parcial –y en buena medida, subordinado– de la estrategia de reforma. De hecho, la mayoría de los blancos usuales de la reforma administrativa son soslayados o postergados hacia un futuro indefinido. El foco de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales” (Sánchez, 1998: 39)

Por su parte Alberto Salinas en *La Reforma administrativa un enfoque de desarrollo organizativo y administrativo para el cambio* considera que la reforma administrativa es un proceso permanente cuyo objetivo varía en función de los niveles de logro del mismo proceso. En otras palabras, los éxitos en materia de reforma modifican el horizonte de objetivos, tanto como el mismo se modifica con los fracasos. Por esta razón, la hipótesis defendida en este trabajo es que el nivel de logros en materia de Reforma Administrativa ascenderá en la medida que se enriquezcan los esquemas conceptuales a partir de los cuales se derivan las estrategias de acción, y en la medida que las estrategias de acción incorporen y respondan a las complejidades descriptivas de lo que habrá de entenderse como reforma (Jiménez, 2000: 8). Los niveles de logro pueden ser considerados desde el punto de vista de los resultados por alcanzar mediante esos procesos, como sugería Carrillo Castro, los cuales pueden ser eficientista o eficacistas; lo primero cuando busca cómo aprovechar al máximo los recursos y lograr así la eficiencia, en tanto que lo otro destina al cumplimiento de los objetivos

Una reforma administrativa es resultante de la necesidad de reorientar y adecuar los objetivos de la administración, pero el cambio no es sólo una respuesta organizacional automática a las condiciones cambiantes, no es una

cuestión de tamaño sino una transformación profunda y no pueden ser concebidas como cambios de organización formal sino un proceso social de cambio en la AP, conducido a conciencia y de manera intencional, Prats Catalá sintetiza lo anterior en *AP y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista* al mencionar que "las organizaciones son realidades concretas [...] nunca son instituciones, ni deben confundirse con ellas. No son reglas de juego, sino equipos participantes en él. Cambiar el orden interno de una organización para hacerla, por ejemplo, más eficiente, siempre ha sido difícil; pero es mucho más sencillo que cambiar las instituciones, es decir, el propio orden o estructura social en que la organización actúa" (Jiménez, 2000: 72).

Lograrlo no es sencillo si se considera que cada organización está predeterminada en sus fines, estructuras, formas, lógicas de acción, hábitos y conductas, como lo menciona Barry Bozeman, las organizaciones públicas son agencias en el interior de una agencia mayor, donde lo público es una realidad de grado que depende de muchas variables y no una condición por sí misma (Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000).

En resumen, la reforma administrativa se distingue por ser un proceso de cambio implementado gradual y limitadamente que afecta ciertas áreas de actividad del Estado (carácter discontinuo), se presenta como un medio para incrementar la eficiencia del aparato gubernamental en la búsqueda de cumplir con los objetivos del Estado, coyunturales y consustanciales a su existencia (marco institucional).

Es también un proceso que conjunta esfuerzos para vencer resistencias y lograr cambios importantes, debe ser un proceso conducido a conciencia, apoyado, consensado y acordado para lograr la transformación de las prácticas, conductas y estructuras existentes y por tanto orientado por una escala de valores coincidentes con las de la sociedad a la que pertenece, si ello no ocurre se corre el riesgo de que fracasen porque no responden a los requerimientos que la sociedad exige resolver.

El margen de maniobra de la reforma administrativa es estrecho y está condicionado por el marco institucional, responde a una realidad básica que es

que la política y la AP no se comportan de forma hermética o previsible, en ellas existen variadas discrecionalidades que hace imposible trazar una delimitación precisa, por otra parte las responsabilidades públicas se sustancian en procesos interadministrativos e intergubernamentales en los que se entrecruzan las competencias de diferentes entidades públicas. De ahí que “la verdadera reforma supone considerar a la Administración como un sistema abierto y diverso, enmarcado en el conjunto de los poderes públicos y de la sociedad, supone reconocerla como un algo más que un asunto técnico, reconociendo su dimensión política, supone, por último, ser consciente de que la eficacia de una estructura o un procedimiento no es universal y varía en función de las condiciones en las que se aplica. De ahí la necesaria discontinuidad con el *statu quo* que significa su puesta en práctica” (Echavarría, 2000, 4).

La concepción de una reforma administrativa debe ser resultado de una combinación de dos planteamientos que se ajusten tanto a las condiciones técnicas, económicas, políticas y sociales de un país, el primero de orden global que establezca objetivos, las condiciones adecuadas, la participación de los ciudadanos, movilización de la opinión pública para lograr una mejor recepción y por otra parte un planteamiento institucional que establezca el método, las técnicas, obstáculos y facilidades, entre otros.

Desde que se organizó el primer foro mundial sobre reinención del gobierno en 1999, en Washington D.C. (UNPAN, 1999), se han celebrado una serie de reuniones internacionales en Brasil, Italia, Marruecos, México, Corea y en Austria celebrada en 2007, dedicadas todas al intercambio de experiencias sobre la reforma. La Organización de las Naciones Unidas ha sido el organismo encargado de asumir el liderazgo y continuidad de dicha labor a través del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la División de Economía y AP dirigida por Guido Bertucci quién ha establecido que “rediseñar el Estado para las tareas del s. XXI no significa hacer un ‘gobierno grande’ sino hacer énfasis en la competencia y el desempeño en la descarga de las funciones, que constituye el núcleo de las responsabilidades de los Estados Modernos” (Bertucci, 2004).

La reforma administrativa constituye un movimiento mundial para hacer de la administración un mejor instrumento con el cual obtener los objetivos públicos en una sociedad, un cambio dirigido a los aspectos básicos y fundamentales de un sistema administrativo cuyo objetivo primario será “mejorar la eficiencia y la efectividad para fortalecer los procesos de equidad en el seno de las instituciones [...] asimismo, incrementar la calidad profesional, la responsabilidad y el sentido de compromiso de los servidores públicos hacia la comunidad. Se trata de un proyecto que busca elevar la confianza de la sociedad hacia sus líderes, mediante cambios estructurales en la maquinaria del gobierno que permitan encontrar solución a los problemas, que use los recursos de manera económica y que provea bienes y servicios cada vez de más alta calidad” (Pichardo, 2004: 58)

El objetivo de la reforma administrativa es el coadyuvar a la transformación económica y social del país, adaptando la estructura y procesos del sector público a los requerimientos de la transformación para que pueda cumplir su papel en el desarrollo nacional.

Algunos autores han convenido en considerar a la reforma administrativa como cambio organizacional y también como modernización administrativa debido a que esta última permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos, puesto que por modernización administrativa se entiende el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. A partir de esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación a través del cual la administración eleva su desempeño para hacer frente a las demandas (Sánchez, 1998: 174). Y como cambio organizacional porque se orienta a hacer de la AP un organismo social de renovación constante, que se adecue más a las necesidades. Cambiar o reformar es transformar una situación existente en otra más deseada.



## Modelos de reforma de la gestión pública

Las reformas administrativas que se han emprendido desde hace más de dos décadas han sido estudiadas por varios autores con la finalidad de explicar su aparición, sus características y resultados, por lo que han tratado de modelar su origen, orientación, desarrollo y variaciones. Sus trabajos se han convertido en marcos de referencia que permiten describir o clasificar las reformas ocurridas más que explicarlas y comprender su sentido debido a la gran diversidad de contextos en las que se llevan a cabo. (Aguilar, 2006: 152-157)

Autor	Variables (fuerzas)	Características	Condicionantes
Christopher Pollit Geert Bouckaert  Modelo de reforma de la gestión pública	-Sistema de fuerzas socioeconómicas -Sistema político -Las percepciones de élite o grupo directivo -Sistema administrativo	-La interdependencia y la generalidad de las variables junto con la vaguedad del conjunto de preferencias de la élite impulsor de las reformas convierten al modelo en una descripción de flujo que da origen y cauce a la reforma.	-Los regímenes político-administrativo - La estructura del Estado y la naturaleza del gobierno ejecutivo -Las relaciones entre los ejecutivos políticos y los altos funcionarios. -La filosofía y cultura de la gobernanza -Las fuentes de asesoría de política
Norman Flynn  Tipos de los regímenes políticos-administrativos	-Contexto político inmediato (problemas económicos, sociales y políticos que experimenta una comunidad) -Contexto político mayor (tipo de constitución, gobernanza, posiciones políticas e ideológicas) -Contexto Institucional (la estructura y la	-La interacción e interdependencia de las variables determinan el tipo de diagnóstico que harán de sus problemas político-administrativo, el tipo de decisiones que tomarán para resolverlos y el tipo de implementación para transformar	-Diagnósticos, propósitos y expectativas sobre las reformas -Equipamientos de capacidades (físicas, técnicas, humanas)

	cultura administrativa)	los programas de reforma en hechos reales.	
Tom Christensen Per Laegreid  Modelo de transformación o Perspectiva de transformación	-La transformación que experimenta el proceso de reforma de la NGP en cada país concierne a sus ideas, contenidos, propuestas y su implementación. -La transformación que experimenta el sistema administrativo de cada país concierne a sus efectos y cambios específicos. -La transformación que experimenta la teoría de la reforma y el modelo de gobernación democrática.	--La estructura institucional y política y las características de un Estado influyen de manera determinante en la aceptación, la implementación y los efectos de la reforma de la NGP y explican la diferencia de modos y alcances de la reformas pues éstas no son propuestas terminadas sino que pueden ser reelaboradas y transformadas por cada país según sus circunstancias internas y externas.	-Características y factores del entorno (condiciones económicas, fiscales, internacionales, ideológicas, etc.). -Régimen político (características constitucionales y estructurales). -Contexto histórico institucional (la historia/cultura político-administrativa como son las normas, valores, tradiciones)

### Modernización administrativa

Para poder introducirnos a las definición de modernización administrativa parece pertinente aproximarnos primero a la noción de modernización la cual es descrita como “una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al progreso de las sociedades, a su retroceso o su estancamiento, y la teoría de la modernización es una visión de las capacidades e insuficiencias de los estados para progresar o evitar el colapso.” La modernización se presenta como un proceso de dirección con habilidad para desarrollar capacidades y requiere tres condiciones: i) un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer y aceptar la posibilidad de cambio; ii) estructuras sociales diferenciadas y flexibles; y iii) una

organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado (Guerrero, 1992: 7,20).

La modernización es la “creación de capacidades para absorber el cambio constante” de modo que la modernización administrativa es la creación de capacidades administrativas que el Estado requiere absorber para adaptarse al entorno cambiante, es una adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental (Sánchez, 2004: 59).

Existen diversas formas de modernización administrativa, la que aparece como criterios jurídico-técnico que norma la intervención del Estado y justifica su accionar; otra que está más relacionada con el desarrollo económico (planeación y programación) y una última la que considera la modernización como un recurso útil para la distribución de beneficios dada a través de decisiones del Ejecutivo como un elemento mediante el cual se podía alcanzar la legitimidad. Por lo general, la normatividad se incorpora como un elemento racionalizador para después incorporar la planeación y programación gubernamentales como rasgos que permitan conciliar intereses, pero al no ser suficientes intentos se da la discusión de los propios cuerpos burocráticos en torno al proyecto político de los gobiernos para buscar una mayor legitimidad.

Es de este modo que la reforma administrativa pretende un cambio en los sistemas administrativos, “un cambio a través del cual los organismos públicos incorporen nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de manera más adecuada. Visto desde este ángulo, el fenómeno de modernización consistente en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la AP eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden”, como categoría de análisis no tiene mayores alcances, pues sólo se encarga de modernizar un ámbito o campo de acción de la AP es decir sólo tiene una mayor

connotación temática que la reforma administrativa (que sigue siendo la voz más empleada para referirse a las transformaciones que se realizan en la administración) que tiene un mayor alcance.

Muchos autores han denominado a este cambio en los sistemas administrativos como de “reajuste” de las instituciones y de la gestión pública para mejorar la relación costo-eficiencia, calidad, simplicidad, flexibilidad, etc. Esta necesidad de mejorar la eficiencia del sector público ha sido el tema central de la NGP que se expresa en medidas varias como la privatización, desregulación y establecimiento de mecanismos más parecidos a los del mercado y la gerencia.

Durante las dos últimas décadas, en muchos países se han llevado a cabo programas de modernización administrativa, algunos autores consideran que la modernización debe formar parte de una reforma de Estado, principalmente en sus primeras etapas entre otras razones porque se considera la modernización administrativa como la manera más usual de conseguir un buen gobierno, es decir un gobierno eficiente y responsable, que sea garante de la gobernabilidad en sentido amplio, que otorgue legitimidad y confianza a los ciudadanos y a la opinión pública además de que el éxito inicial facilita obtener los consensos necesario para continuar con el proceso de cambios. A este respecto el Banco Mundial (BM) estableció que cualquier proceso de modernización no puede limitarse a reducir la función del Estado, en cambio se debe apostar a un acomodo en la capacidad del mismo mediante la revitalización de las instituciones públicas y concentrar toda su capacidad en las tareas que puede y debe realizar; en otras palabras, ser selectivo y concentrado en los aspectos fundamentales (Ramírez y Ramírez, 2002: 104).

En la modernización administrativa existen diversos principios que guían su acción, y han sido denominadas “las 5rs” (Lawrance y Thompson, 1999), las cuales consisten en (1) reestructuración que significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público; (2) reingeniería, que propone en esencia empezar de nuevo más que tratar de arreglar los problemas existentes mediante soluciones parciales; (3) la reinención, que hace referencia a la necesidad de crear una cultura de espíritu empresarial que facilite la introducción de mecanismos de

mercado y pensamiento estratégico en el sector público; (4) realineación que en esencia es la implementación de la estrategia de la reinención, sin embargo mientras la primera tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior y (5) reconceptualización que consiste en desarrollar en el sector público una nueva manera de pensar el fenómeno gerencial, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento.

Estos principios han sido expresados desde hace más de dos décadas en programas de reestructuración y se consideran una tendencia importante debido a que los gobiernos han entendido que las necesidades de la sociedad son cada vez más complejas y que para que éstas sean resueltas de forma eficiente se requiere una transformación, una reconceptualización del compromiso, un gobierno que rinda cuentas, con valor, responsable, que sea capaz de mejorar sus tareas, su eficiencia y productividad. Lograr lo anterior implica también el diseño de nuevos sistemas administrativos y la recuperación de legitimidad en la acción política y administrativa del Estado, “una nueva cultura del quehacer administrativo.”

Una transformación dentro de una organización pública requiere concentrarse en los procesos de cambio, en sus integrantes, en su razón de ser y acción, además de la participación de los propios involucrados y de la sociedad porque si entendemos la nueva dimensión del Estado como un conjunto de redes de organización en varios niveles que están en un proceso constante de cambio y de reconfiguración debemos entender de igual forma que las organizaciones públicas no existen por sí mismas sino porque tienen una misión y una legalidad, un comportamiento y estructuras de poder que responden a lógicas externas por parte de entidades estatales superiores y/o paralelas, de entidades no gubernamentales y sobre todo de ciudadanos usuarios de las mismas.

La idea de modernización administrativa depende del país y el contexto en que se desenvuelva, pues no existe una fórmula definitiva para la gestión pública, factores como la historia, la cultura y el desarrollo particular confieren características y prioridades a las diversas administraciones, para algunos significa reformar una vieja burocracia y combatir la corrupción, en otros casos

significa modernizar a las burocracias grandes y llevarlas a la era de la información. Su adaptación puede inspirarse en la experiencia de otros países, pero no debe definir el funcionamiento, ni la dinámica a seguir.

El gran problema radica en saber cómo organizar el sector público a fin de que pueda adaptarse a las cambiantes necesidades de la sociedad sin perder por ello la coherencia y la continuidad de sus propios valores, por lo que es necesario contar con una política de gestión pública que permita hacer ajustes en el sistema sin olvidar que las políticas de gestión pública necesitan un claro diagnóstico de los problemas y una buena evaluación de los resultados.

Son muchas las razones que han hecho que este fenómeno se haya iniciado, algunas influenciadas desde el exterior y otras surgidas al interior del mismo gobierno como son: crisis económicas, acuerdos o tratados internacionales, rescates financieros condicionados, altos niveles de endeudamiento público, programas de ajuste estructural, compromisos electorales o presión de la opinión pública, globalización y política interna (privatización, reducción del tamaño y las funciones del Estado, lograr eficiencia, compromisos de campaña electoral), los cambios tecnológicos, especialmente en las áreas de la información y las comunicaciones, etc.

El punto central de la modernización es la insistencia en lograr crear nuevas estrategias, diseñar nuevas soluciones para los problemas de ineficiencia e ineficacia, modernizar a las agencias gubernamentales, abrir espacios a la gestión profesional y así aspirar a hacer un cambio profundo.

### **Innovación administrativa**

Siguiendo a Ospina Bozzi, la innovación se presenta como “un medio para mejorar el desarrollo de la AP, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas” (Sánchez, 2004: 61). Puede ser un medio o un elemento capaz de afectar las relaciones y comportamiento establecidos que requiere un importante esfuerzo e imaginación para lograrla, más si consideramos que en el sector público hay muy pocos incentivos y recompensas para participar en la innovación y muchos menos para invertir en ella.

A la innovación en este trabajo se le plantea no como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr que la AP sea más eficaz y de ese modo, mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, se presentan como mecanismos complementarios en los que cada organización determina el alcance y el equilibrio entre la continuidad y el cambio (ONU, 2006).

Innovación según el diccionario de la Real Academia Española es la acción y efecto de innovar, la cual a su vez viene del latín *innovāre* que significa mudar o alterar algo, introduciendo novedades (cosa nueva, cambio o alteración). Damanpour en 1989 señalaba que la innovación era un constructo social complejo en que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales afectan su adopción (Cabrero, Arellano y Amaya, 2000, 140) de ahí que se considere como un concepto relativo, que está sujeto a un contexto y momento determinado. La innovación es también considerada como un invento, sistema, política, programa, proceso, producto o servicio que es nuevo para la organización que lo adopta, lo que significa una ruptura de los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de una organización de ahí la importancia de su estudio.

Innovación es pues una idea creativa que conlleva a su aplicación, la intención es concebir y aplicar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea; también puede incorporar elementos nuevos con existentes y significar así un cambio o distanciamiento significativo de la forma de actuar tradicional. Innovación se asocia tanto a productos, políticas, programas, planteamientos y procesos nuevos.

La innovación en la AP responde al desarrollo de nuevas concepciones de políticas y procedimientos operativos por parte de las organizaciones públicas con objeto de resolver problemas de política pública y supone una respuesta eficaz, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a problemas viejos, sin embargo cabe resaltar que la innovación no es una solución completa o terminada, sino una solución abierta, transformable por quienes la adoptan, de igual forma su adopción no es lineal, sino que está lleno de ciclos de retroalimentación y se caracteriza por su complejidad y retrocesos.

El cambio, no se limita a una serie de adopción de políticas o tareas diversas, sino que requiere que estas superen a las que actualmente existen. La innovación comprende aspectos tales como, una mejoría en la coordinación tanto entre las unidades administrativas a nivel horizontal y vertical, una coordinación que permita una mejoría en la jerarquización de la gestión pública. En el proceso de la innovación, se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos. (Ávalos, 1995).

Los cambios organizacionales entre los funcionarios estrategas, se fundamentan en la propia vida de la organización, es decir, la supervivencia es uno de los principales motivos del cambio en este nivel jerárquico (Cabrero, 1997). La supervivencia de la organización es producto de dos aspectos: Complejidad e innovación.

Para que las organizaciones gubernamentales puedan cambiar para acercarse a responder a las necesidades de una “sociedad plural, conflictiva y heterogénea”, deben recorrer un proceso de transición difícil pues en él se encuentran nuevas y distintas formas de relación entre la organización y el contexto combinadas con situaciones de cambio. La innovación se presenta como una necesidad en la AP debido a que se encuentra inmersa en una complejidad creciente, y para hacerle frente requiere modificaciones en sus pautas de acción y relación que produzcan nuevas estructuras y lo más importante nuevos resultados, por lo tanto “la innovación se adopta como un proceso demostrativo de las complejidades del cambio en organizaciones gubernamentales” (Cabrero, Arellano y Amaya, 2000, 139).

### ***Tipos de Innovación administrativa***

En el cambio gubernamental, la innovación es la característica y tendencia indispensable en organizaciones de complejidad creciente, pues permite observar las formas de sujeción entre las acciones de la propia organización ante situaciones de cambio y la modificación de patrones además de la existencia de nuevas estructuras y por ende de la consecución de mejores resultados. Existen algunos procesos innovadores o mecanismos que originan el cambio mismo como



son la transformación estructural, la transformación de los procesos decisorios y la transformación institucional, estos procesos deben incidir en el cambio organizacional para que se considere integral, es decir, ir desde las estructuras y procedimientos hasta las relaciones institucionales (Arellano, Cabrero, Del Castillo, 2000).

A partir de estos procesos se han establecido diferentes formas y tipos de innovación como son la Innovación Institucional que es la que se centra en la renovación de las instituciones establecidas o en el establecimiento de nuevas instituciones; la Innovación de los Procesos, que se centra en la mejora de la calidad de la prestación de servicios; la Innovación Conceptual, que se centra en la introducción de nuevas formas de gobernanza (como la formulación interactiva de políticas, gobernanza comprometida, reformas presupuestarias populares, redes horizontales).

Sin embargo, para efectos de este trabajo, se centrará la atención en la innovación organizacional partiendo de que una organización que ante una situación dada decide emprender una serie de modificaciones, nuevos arreglos y ajustes internos (innovaciones) que le permitan adecuar su funcionamiento interno y sus relaciones con el contexto externo las pueda realizar con un mayor éxito. La innovación en estos términos se relaciona con el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera (Del Castillo, 2000: 285)

### *Innovación Organizacional*

La Innovación Organizacional incluye la introducción de nuevos procedimientos de trabajo o técnicas de gestión en la administración (Cabrero y Arellano, 1992), además de “estructuras y formas no convencionales, formas novedosas de organización del trabajo, estructuras organizacionales no jerárquicas y programas de cambio planeado en el contexto de una organización en particular.”

La primera distinción que se hace en este tipo de innovación es la existente entre la innovación técnica y la administrativa, analizada por Damanpour que estaba preocupado por analizar la relación entre ambos aspectos y su vinculación con el desempeño organizacional. Por innovación técnica se entendería aquella

que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Por innovación administrativa se entendería aquella que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización (Cabrero, Arellano y Amaya, 2000: 141).

A partir de la combinación que se da entre la innovación técnica y administrativa se puede sugerir una clasificación de los niveles de Innovación Organizacional, el cual se origina desde su nivel funcional-estructural (Mintzberg, Damanpour, Daft, Porter) al nivel de comportamiento (Feldman, Drazin, Drucker) y hasta un cuarto muy poco tratado en la bibliografía sobre el tema, y que se denomina relacional en el que la influencia del contexto es muy importante (Mascarenhas, Porter). Dicha clasificación siendo fiel a la conceptualización de innovación, son elementos que ayudan a entender una experiencia en un momento determinado en un grado de profundidad particular, partiendo del supuesto de que en general los elementos detonadores de un proceso innovador se ubicaría en un nivel funcional-relacional e incluso relacional, y que en un proceso de desdoblamiento de la dinámica innovadora podrán arraigarse en el nivel de actitudes o de comportamiento individuales. (Cabrero, Arellano y Amaya, 2000: 149-153).

La Innovación a Nivel Funcional trata de incorporar nuevas formas de hacer, sin precedentes en la organización y que pueden permitir una optimización de recursos, una agilización de los procedimientos de trabajo, un mejor uso de la tecnología, etc.; y adoptar nuevas formas organizacionales o nuevo orden de referencia en la toma de decisiones. La innovación funcional surge de la dinámica del contexto (competencia, dinamismo tecnológico, nuevas disposiciones gubernamentales).

Por su parte la Innovación a Nivel Estructural supone nuevas formas de jerarquización y administración internas que afectan el reparto de los puestos de trabajo, con efectos sobre la circulación de la información así como sobre los procesos de decisión haciéndolos más sencillos, flexibles y coordinados. Se caracteriza por la existencia de un “momento de cambio” en el que se pueden identificar con precisión la situación anterior y la situación posterior.

La Innovación en su Nivel Comportamental se refiere a una renovación de la cultura organizacional para incorporar nuevas actitudes, valores y patrones de conducta más favorables a la innovación y el cambio, menos rutinarios, más cooperativos y participativos, así como más favorables a la negociación como forma de resolver los conflictos. En este tipo de innovación el liderazgo, las expectativas individuales y el estilo de resolución de problemas son factores significativos en su generación.

La Innovación en su Nivel Relacional es aquella que incluye una mejora de los vínculos entre la organización y su entorno en su mutua dependencia y efectos recíprocos, tanto inmediato/local como global, lo que puede suponer una mayor atención a los cambios que en él se producen para anticiparlos o responder a ellos con suficiente rapidez, la búsqueda de una mejor comunicación con otros actores locales y de una buena imagen en la sociedad.

Niveles de Profundidad de la Innovación y tipo de transformación al que corresponden	
Nivel	Foco de la transformación
<p><b>Funcional-estructural</b> (Hacer nuevas cosas de una nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevas formas organizativas)</p> <p><b>Transformación estructural</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-marco normativo</li> <li>-diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad)</li> <li>-diversificación</li> <li>-reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas)</li> <li>-diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía</li> <li>-ampliación de grados de autonomía de decisiones por niveles</li> </ul>
<p><b>Comportamental</b> (Nuevas actitudes, valores y arreglos intraorganizacionales)</p> <p>Transformación del proceso de toma de decisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-diseño de mecanismos de resolución del conflicto</li> <li>-generación de procesos de negociación</li> <li>-modificación en la estructura de poder</li> <li>-cambios de actitudes hacia la acción cooperativa</li> <li>-participación voluntaria</li> <li>-identificación con valores organizacionales</li> </ul>

<p><b>Relacional</b> (Nuevas formas de relación organización-sociedad, nuevos arreglos institucionales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-procesos adaptativos</li> <li>-logros organizativos</li> <li>-nueva formas de interlocución con agentes del entorno, organismos de tutela, competidores, etc.</li> <li>-creación de espacios de alianzas, acuerdos, asociación</li> <li>-diseño de nuevos modelos de análisis de contexto</li> </ul>
---	--

Fuente: (Cabrero, Arellano y Amaya, 2000)

Esta idea de innovación afirma que los cuatro niveles están interconectados de tal forma que en momentos posteriores a la decisión de una innovación se van dando efectos multiplicadores en el resto de la organización, por lo que se entiende que si una innovación comienza en un nivel determinado eso no quiere decir que más tarde no se vean afectados otros niveles, por el contrario el concepto de innovación que se suscribe es que la innovación es un conjunto de interconexiones complejas entre los distintos niveles y entre la organización y su medio ambiente, de lo que se deduce que con el término innovación se quiere denominar al 'elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamientos y relaciones en el contexto) que puede ser capaz de afectar la agencia organizacional' (Del Castillo, 2000: 287).

De acuerdo con esta definición, la innovación es meramente un "mecanismo de disparo" que produce o desencadena una serie de ajustes y modificaciones en la organización, que le permita adecuar o ajustar su desempeño y que puedan ser capaces de afectar sus procesos.

El proceso que llevan a cabo los diferentes tipos de innovación de forma general puede darse en términos de etapas de conciencia, ajuste, adopción, aplicación y sistematización, lo que sugiere que la innovación consiste en sucesos ordenados naturalmente, pero en realidad el proceso de adopción no es lineal sino que está lleno de ciclos de retroalimentación que se caracteriza por su complejidad y sus retrocesos, de ahí que autores como Damapour en lugar de

tratar los pasos específicos de las innovaciones se remita a dos etapas generales: inicio y aplicación, la primera en términos generales consiste en todas las actividades que conducen a la decisión de adoptar innovaciones lo que implica que se perciba el problema, se recaude información, se genere una actitud proclive al cambio y a la evaluación; la segunda etapa consiste en el uso inicial y continuo de una innovación, además de las modificaciones necesarias para el despliegue de la misma.

La aplicación de la innovación es más restringida y más aplicable a cambios microadministrativos en el aparato gubernamental, que los referidos a las reformas administrativas o a los programas de modernización de ahí que sea complicado y 'demasiado pretencioso' la promoción de una innovación gubernamental desde el nivel federal sin haber realizado previamente diversas innovaciones específicas en los diversos ámbitos de la AP, la razón es que la innovación surge por necesidades particulares de cada organización pública que difícilmente pueden repetirse o reproducirse en otras organizaciones con actividades diferentes (Sánchez, 2004: 66).

Sin embargo existen diversos niveles de innovación que algunas organizaciones pueden alcanzar como parte de las acciones para su mejoramiento administrativo, mientras que otras sólo podrán realizar algunas medidas innovativas en parte por la carencia de capacidad administrativa, recursos y por el entorno en que se desenvuelven.

### **La innovación en la gobernanza**

Las innovaciones pueden verse como mecanismos complementarios para fortalecer la llamada gobernanza democrática y no como sustitutos de las instituciones existentes además de que cada una de las organizaciones del sector público debe determinar el alcance y un equilibrio entre la continuidad y el cambio. A pesar de que las innovaciones pueden considerarse como intervenciones limitadas relacionadas con la gobernanza pueden producir un efecto domino en el sentido de que una innovación puede abrir la puerta a innovaciones en otros ámbitos.

El Comité de Expertos en Administración ha señalado que como el ámbito de la innovación en la gobernanza no está tan desarrollado como en el sector privado, hay diferentes definiciones de lo que significa innovación en la gobernanza y la AP. Una muestra clara es que uno de los criterios para seleccionar a los galardonados con el Premio de las Naciones Unidas para la AP es “la introducción de un concepto nuevo” es decir, el hace manifiesto que un gobierno presente una idea única, un enfoque claramente nuevo para la solución de un problema en relación con determinado país a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta de la AP. (ONU, 2007).

Existen estudios como *Local capacities for adaptation of innovative ideas and practices: lesson from municipalities in Mexico* que muestran que las innovaciones contribuyen enormemente a la democratización de las instituciones y los procesos, aunque una innovación en sí es un pequeño proceso, puede desencadenar otro más amplio. La innovación en este sentido puede ayudar a crear nuevos espacios democráticos y así estimular la buena gobernanza reinventando el gobierno.

Países como el nuestro que pasa por una transición democrática, deben construir instituciones y canales democráticos para aspirar tener un buen gobierno lo que se reflejaría en el fortalecimiento de la gobernanza. Un buen gobierno es un factor clave del fortalecimiento de la gobernanza democrática y el introducir innovaciones en el ámbito de la gobernanza tiene varios efectos positivos pues puede contribuir al máximo aprovechamiento de los recursos así como promover una mentalidad más abierta y participativa en el gobierno, mejorando así la buena gobernanza; de igual forma con el mejoramiento de la imagen y los servicios del sector público, puede ayudar a los gobiernos a recuperar la confianza de la población y restablecer la legitimidad. Además la innovación en el ámbito de la gobernanza puede hacer que los funcionarios públicos se sientan más orgullosos y fomentar una mentalidad de perfeccionamiento continuo y en algún punto pueden producir un efecto domino en el sentido de que una innovación puede abrir la puerta a innovaciones en otros ámbitos (ONU, 2006: 5).

En lo que respecta a su funcionamiento en las innovaciones en materia de gobernanza intervienen agentes de cambio, procesos, mecanismos, sistema de valores, órdenes de carácter normativo, tecnología y recursos. Es importante mencionar que no sólo los países con sistemas administrativos desarrollados pueden innovar, existen muchas propuestas a los Premios de las Naciones Unidas a la AP que provienen de países en desarrollo y que se han trasladado a los países desarrollados por ejemplo, el sistema integrado de servicios públicos iniciado por el estado de Bahía, en Brasil y que fue adoptado luego por Portugal y otros países (ONU, 2007).

### **Cambio Administrativo (organizacional)**

El cambio como acción significa dejar una cosa o situación para tomar otra, convertir o mudar algo en otra cosa (Real Academia Española, 2001), es decir hace referencia a la capacidad que tienen los individuos de redefinir o comportarse de diferente forma. Es también una actividad tendiente a la transformación de los procesos y estructuras de una organización por medio de la cual las organizaciones pueden adaptarse mejor a sus medio ambientes y preservarse en el tiempo. Existen diversos conceptos que se encuentran aparejados al concepto de cambio como intercambiar, remplazar, reformar, transferir, transformar, reubicar, mejorar, etcétera, la idea que prevalece en todas estas nociones de cambio es la de hacer algo diferente (Coronilla y Del Castillo, 2000: 82).

El cambio administrativo ocurre como parte de sus procesos propios y sin que se generen mayores problemas dentro de las organizaciones administrativas. Es un proceso natural derivado del propio crecimiento organizativo y resultante del avance de las técnicas administrativas, del aumento de las funciones y objetivos del Estado, de las relaciones con el entorno, de las nuevas ideas e innovaciones de todo tipo, presiones a favor del progreso, del alto grado de complejidad de los procesos productivos y comerciales. “La característica principal del cambio es que éste se produce generalmente por un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y complejas las cuales

producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias” (Sánchez, 1998: 158).

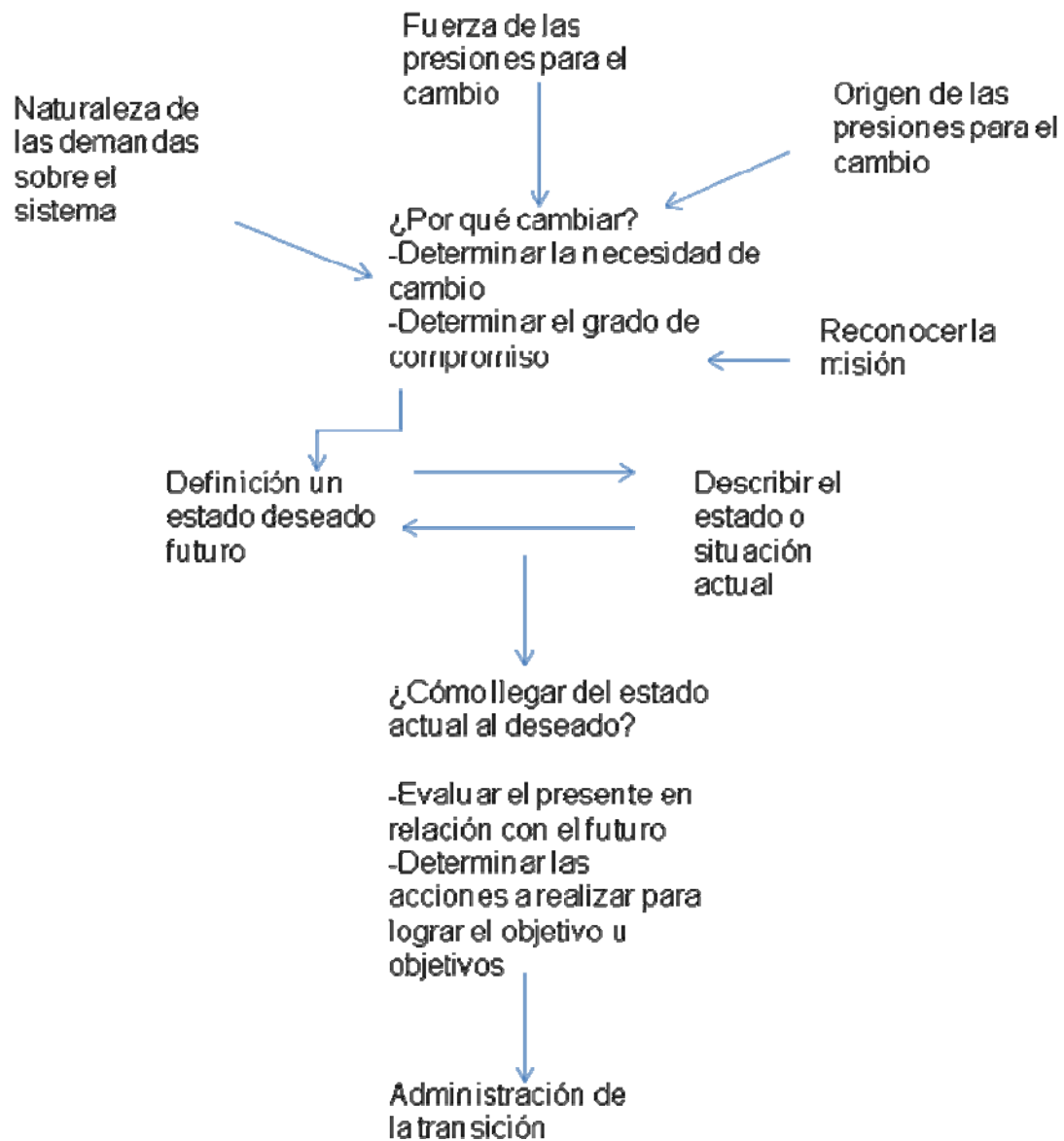
El cambio administrativo por lo general se da sin muchas complicaciones y se ajusta por lo general a los intereses que imperan a diferencia de una reforma que se caracteriza por ser un proceso que encuentra resistencias y que es más una decisión prevista y deliberada con base a la *decisión de la autoridad responsable*, contrario el cambio no es siempre el resultado de una previsión y planeación razonada. El cambio no es sólo iniciar un proceso de reestructuración, oficialmente autorizado y objetivamente planeado, el cambio sucede también en el terreno de la cotidianeidad (Coronilla y Del Castillo, 2000: 78).

En gran diversidad de técnicas y métodos de gestión se hace énfasis en la necesidad de cambio como un elemento fundamental para la innovación de nuevas formas de organizar, estructurar o valorar el trabajo de los individuos (Coronilla y Del Castillo, 2000: 81), por ejemplo la NGP y la Reinención del gobierno que han intentado modificar radicalmente las relaciones y formas de estructuración de las organizaciones gubernamentales.

Una vez que se ha definido la situación actual, estado futuro o condiciones futuras que se desean después del cambio, es necesario hacer el diagnóstico de la situación presente en relación a la situación deseada para después comenzar con la definición de las actividades y compromisos que se requieren para lograr la situación futura (pactos, consensos, etc.); la administración de la transición consistirá en el desarrollo de estrategias y un plan de acciones para manejar el cambio.



## Planeación de un proceso de cambio



Fuente: (Beckhard y Harris, 1987: 43)

## **Principios y Estrategias de la modernización e innovación en la Administración Pública**

Los ámbitos de una innovación también son variados como son la inclusión del desarrollo y la gestión de los recursos humanos, la prestación de los servicios públicos, las aplicaciones de las tecnologías de la información, la descentralización, etc. y si observamos los servicios gubernamentales innovadores seleccionados para el reconocimiento del Premio de las Naciones Unidas para la AP y otros reconocidos premios internacionales se destacan varios principios y estrategias para la innovación como:

- I. Integración de los servicios;
- II. Descentralización de la prestación de los servicios;
- III. Utilización de las asociaciones;
- IV. Participación de los ciudadanos y
- V. Aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

### ***Integración de los servicios***

Actualmente la atención se ha centrado en el modo en que se prestan los servicios públicos, en muchos países no sólo se prestan un conjunto de servicios, sino que éstos se coordinan y adaptan cada vez más para la satisfacción de los ciudadanos, es decir, integran los servicios al reunirlos en una ventanilla única para los ciudadanos. La finalidad es la integración de los productos y los servicios ofrecidos para hacerlos más accesibles, cómodos, económicos, oportunos y eficientes. Un ejemplo de lo anterior son los centros de servicios de asistencia a los ciudadanos de Bahía, Brasil en los que se reúnen a los organismos federales, centrales y municipales en un único lugar para ofrecer servicios gubernamentales, estos centros se han ubicado en lugares a los que los ciudadanos pueden acceder fácilmente, como centros comerciales y centros de transporte público.

### ***Descentralización de la prestación de los servicios***

En cuanto a la descentralización de la prestación de los servicios públicos el cambio se dirige al acercamiento de los servicios y los funcionarios a la población,

lo que representa un nivel superior de respuesta y adaptación y por tanto de una mayor satisfacción de los ciudadanos, al mismo tiempo que permite que éstos últimos proporcionen sus opiniones sobre los servicios públicos y, por consiguiente una mejor adecuación entre los servicios y las necesidades. Del mismo modo que las asociaciones entre el sector público y privado y el gobierno conjunto propiciaría una mejor y cada vez más común colaboración interinstitucional.

### ***Participación de los ciudadanos***

En este mismo sentido los ciudadanos pueden contribuir a los procesos de formulación y supervisión de las políticas de los gobiernos. Varios países han elaborado estrategias para alentar la participación activa de los ciudadanos, por ejemplo en los procesos presupuestarios y fiscales (ONU, 2005).

Uno de los casos más característicos es el municipio de Porto Alegre, ciudad con 1.5 millones de residentes al sur de Brasil, el cual recibió el premio a la Innovación del Programa de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas por su programa Presupuesto Participativo, que permite que miles de ciudadanos en reuniones públicas asignen alrededor de la mitad del presupuesto municipal. El número de residentes que participa en el establecimiento de las prioridades para asignaciones específicas de los recursos ha aumentado alrededor de mil en 1990, el primer año del programa, a 40 mil actualmente, que se ha incrementado debido a que los participantes han descubierto que presentarse a las reuniones de presupuesto resulta beneficioso y se expresa en la reparación de caminos y mejores escuelas; el éxito del Presupuesto participativo de Porto Alegre está influyendo profundamente en los sistemas de gobernabilidad en todo el mundo en desarrollo, ya que se exhibe como un instrumento para combatir la corrupción y, al mismo tiempo, fomentar la participación ciudadana (Rizvi, 2003), pues en muchos países, especialmente a nivel municipal, aplican el “sistema de tarjetas de evaluación de los ciudadanos”, un sistema de supervisión y rendición de cuentas públicas que utilizan los ciudadanos<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> La ONU a través de su División de AP y de Gestión de Desarrollo está adaptando las tarjetas de información de los ciudadanos en colaboración con varias instituciones de auditoría de países en desarrollo. También está elaborando programas para crear la capacidad de las instituciones de

## ***Aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones.***

El desarrollo de las llamadas Tecnologías de la Información y las comunicaciones (TIC) han tenido un fuerte impacto en la Administración Pública. Muchos procedimientos y hábitos de trabajo han cambiado debido a ellas. Muchos países hablan ahora del gobierno electrónico (*E-government* o *Gouvernement électronique*) como la nueva vía de la función pública pues se ha constituido como una estrategia para la innovación gubernamental en el aprovechamiento y uso de servicios basados en Internet para expandir la infraestructura digital.

Estas tecnologías se han utilizado además de para eliminar el papeleo, para mejorar la prestación de servicios, logrando aumentar el acceso a los servicios, su eficiencia, pertinencia, puntualidad y calidad con un enfoque más cercano a los ciudadanos, por lo que esta estrategia se ha difundido rápidamente en los sectores públicos recientemente. Un claro ejemplo es que en la mayoría de los países existen hoy políticas sobre el acceso de banda ancha<sup>65</sup>, forman parte del programa de TIC puesto que se consideran un elemento clave para propiciar el crecimiento económico, la educación a distancia y el acercamiento de la población de zonas marginadas y remotas.

El uso de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (TIC) en las actividades de los gobiernos locales, estableciendo oficinas electrónicas de información pública ha permitido mejorar la interacción con la población lo que puede fortalecer la respuesta y pertinencia de los gobiernos debido a que permite a los ciudadanos expresar mejor sus necesidades, participar en influir en la

---

auditoría de los países en desarrollo a fin de que obtengan la participación de la sociedad civil en la supervisión de la prestación de servicios, se han puesto en marcha también actividades de cooperación técnica para aumentar la capacidad de las autoridades locales para satisfacer mejor las necesidades locales, mejorar el uso de los recursos presupuestarios destinados a los pobres, proporcionar análisis de datos de las disparidades entre las regiones y los distritos y facultar a los interesados locales a aumentar su participación en la preparación, evaluación y revisión de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

<sup>65</sup> Por telecomunicaciones de banda ancha se entiende telecomunicaciones en las que se dispone de una banda de frecuencias para transmitir información, por lo que se puede transmitir más información en un periodo determinado.

formulación de políticas públicas, dar su opinión sobre los servicios públicos (en línea) y presentar sus denuncias, entre otras.

### **Factores y condicionantes de la transformación gubernamental**

Como es de entenderse existen factores que inciden positiva y negativamente en la transformación gubernamental, para poder señalarlos primero valdría la pena señalar de qué modo en la modernización e innovación administrativa tienen lugar y los elementos que intervienen en el proceso. Muchas veces, si no es que la mayoría, los cambios son producto de factores externos como es el caso de la Unión Europea o impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE o bien puede ser impulsada por factores internos. Algunos factores de éxito son el apoyo político durante un periodo amplio para dar credibilidad al ejercicio y suscitar la aceptación del hecho de que la reforma, modernización o innovación dependiendo el caso será introducida; un propósito claramente definido y una estrategia para alcanzarlo teniendo en cuenta el ambiente político e institucional; una comunicación eficaz entre todos los actores y las partes que tienen que ver con los objetivos y estrategias del programa; una agencia responsable de la puesta en ejecución de la estrategia con un “peso” suficiente para aplicar el programa así como la capacidad intelectual y táctica necesaria para ejecutar su tarea eficazmente y por último el diseño de un proceso de “retroalimentación”, de seguimiento y de evaluación (Pichardo, 2004: 73).

De igual forma la transformación se puede dar en todos los niveles de gobierno (federal, estatal o local) y también puede ser impulsada por los mismos ciudadanos, en cuyo caso facilita al gobierno el proceso. De igual forma dichas transformaciones no tienen relación directa entre la orientación política, es posible reconocer programas innovadores independientemente del partido que los impulse (Rizvi, 2008). Lo mismo se puede decir en cuanto al tamaño de la población, igualmente se pueden dar casos exitosos en municipios pequeños o en zonas densamente pobladas.

Las innovaciones como instrumento para lograr un mejor gobierno, ofrecen soluciones a los líderes del sector público; directores de programas, titulares de

dependencias, planificadores y coordinadores de toda la administración, y políticos. Obviamente la función de cada uno de estos líderes difiere y cambia a medida que las innovaciones se desarrollan. Al principio puede existir la necesidad inmediata de promover la innovación y la difusión de la tecnología, mientras que el cambio organizacional adquiere mayor importancia cuando las aplicaciones están funcionando.

Debido a su amplia gama de responsabilidades, los líderes tienen una posición única para atender asuntos de gobierno, en particular se encuentran bien ubicados para fomentar la coordinación y la colaboración, así como para identificar y resolver problemas que una sola dependencia no podría solucionar. De ahí que las innovaciones y su éxito o fracaso dependan en buena medida de factores como una dirección efectiva, pero invisible, es decir, que el líder decida no hacer suya la innovación.

Otro factor es la participación, empoderamiento y compromiso de todas las partes interesadas en donde se formen equipos de trabajo y asociaciones de colaboración en donde se fijen objetivos y se cree un entorno propicio en que puedan alcanzarse. Del mismo modo, los mecanismos de supervisión son fundamentales para el éxito o fracaso de la innovación pues estos permiten medir los cambios en función de los puntos de referencia establecidos previamente. Y por último es necesaria la creación de un sistema de recompensa que establezcan mecanismos de rendición de cuentas, fomente las ideas creativas y dé libre curso a las habilidades innovadoras que, de no ser así, no encontrarían medio de expresión.

Muchos países de la OCDE han llegado a la conclusión de que el liderazgo sostenido es importante en todos los niveles. En las etapas iniciales de la puesta en marcha de una innovación, el liderazgo puede articular y promover la visión y la estrategia, y establecer marcos para facilitar la prestación de servicios (OCDE, 2003: 14). Conforme se desarrollan servicios más complejos, son necesarios el liderazgo y el apoyo para mantener el impulso, en particular si los beneficios tardan en aparecer, por lo que es necesario que se tenga una visión clara de la reforma para así mantener la congruencia y el sentido del propósito cuando las

cosas no vayan bien. En algunos casos de innovación no se obtienen resultados satisfactorios por lo que los fracasos pueden sacudir a las organizaciones que se sustentan en la continuidad y en cierto grado de estabilidad y estrictas normas, este hecho tiende obstaculizar la innovación en el sector público sin mencionar el temor que se tiene a la rendición de cuentas.

Entre los factores que pueden llegar a dificultar la transformación en el gobierno destacan el formalismo administrativo lo que significa que se adopten innovaciones sólo por dar una apariencia de modernidad sin un motivo de peso que las justifique y que además tengan propósito y objetivos bien definidos. Otro factor son las barreras estructurales e instituciones que inhiban su puesta en práctica, como la no tolerancia a riesgos o que los funcionarios consideren que las innovaciones son prerrogativa exclusiva del personal directivo de la dependencia u organización. Otras dificultades son la resistencia al cambio y la inercia burocrática, entre sus variadas causas hay que destacar que las llamadas “reorganizaciones” terminan no pocas veces en el despido de gran número de empleados, lo que genera actitudes defensivas por otro lado a muchos empleados que ya no son jóvenes les cuesta gran esfuerzo absorber nuevos conocimientos y tecnologías, de ahí que se recomiende el diseño de medidas específicas para contrarrestar las resistencias al cambio y por lo general todas van en la dirección de la participación y de la buena comunicación hacia adentro y hacia fuera de las instituciones (Pichardo, 2004: 78).

La OCDE sostiene que un liderazgo sólido puede acelerar el proceso de aplicación de las innovaciones, facilitar la coordinación dentro de las dependencias y entre ellas, y contribuir al fortalecimiento de los objetivos de buen gobierno. La necesidad de coordinación y colaboración se vuelve más imperiosa a medida que los países empiezan a poner en marcha servicios interactivos más complejos. Los líderes pueden ayudar a crear condiciones propicias para fomentar la coordinación y la colaboración dentro de las dependencias y entre ellas, por ejemplo, mediante el uso de incentivos financieros.

La participación de los líderes de alto nivel es esencial para asegurar la planificación vertical, adquirir los recursos necesarios, motivar al personal, apoyar

los acuerdos con asociados y actores externos, y asegurar la coordinación entre dependencias. De igual forma es necesaria su participación para formular una estrategia de gobierno que se integre al plan general de actividades de la organización y se incorpore al proceso de planeación y presupuesto.

Si bien es cierto que los recursos financieros son importantes para lograr una transformación en el gobierno no deben considerarse como el factor que la impida, pues en muchos casos la falta de los mismos es precisamente el catalizador o el factor que impulsa la creatividad.

Una de las conclusiones de *The e-Government Imperative* (OCDE, 2003) es que el liderazgo constituye un instrumento indispensable para facilitar la coordinación entre dependencias. Los directivos pueden ejercer el liderazgo a fin de evitar la duplicación de tareas, generar ahorros y aumentar la eficiencia mediante servicios conjuntos. El contar con un proyecto y un plan ayuda a las administraciones a definir el rumbo desde el principio, supervisar los avances de manera directa, orientar las iniciativas individuales y hacer correcciones a medio camino. Un proyecto común es un instrumento importante para lograr la participación y coordinación de las dependencias.

También puede servir para facilitar la instrumentación eficiente de las innovaciones el promover el intercambio de información y buenas prácticas. Las medidas a este respecto incluyen el registro en línea de proyectos, seminarios, publicaciones y sitios web sobre buenas prácticas y grupos interesados. Puede abarcar el intercambio de buenas prácticas sobre procesos operativos comunes como los sistemas de planeación de recursos, así como el intercambio y la comparación de costos de subcontratación y otro tipo de información entre dependencias.

Otro aspecto importante es lograr la aceptación en todo el gobierno de varios marcos y normas a fin de facilitar la interoperabilidad y la eficiencia; por ejemplo, marcos normativos que establezcan los principios rectores para la adquisición de tecnología de la información, políticas y normas comerciales y técnicas. Y por último promover la innovación y la aceptación de riesgos esto quiere decir que cuando las dependencias ponen en marcha aplicaciones



fundamentales por lo general tienen poco margen para experimentar y asumir riesgos, si hay financiamiento disponible, una unidad central de investigación y desarrollo en nombre de las dependencias de todo el gobierno. El liderazgo político sirve para poder difundir el proyecto y darle un valor agregado, aunque es necesario, no basta con una declaración de principios. Los líderes pueden contribuir a divulgar el proyecto, el fundamento y la validación de la reforma por medio de la democracia.

En lo que respecta a su funcionamiento, en las innovaciones intervienen agentes de cambio, procesos, mecanismos, sistema de valores, órdenes de carácter normativo, tecnología y recursos. Los partidarios de la innovación asumen riesgos sin conocer el resultado final de sus actos de ahí que se relacione más a los procesos innovadores con el sector privado, pues por excelencia los empresarios son personas capaces de asumir riesgos, sin embargo, Peter Drucker en su obra *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles* (1985) señala que este hecho no era del todo cierto porque el verdadero significado de la palabra *entrepreneur* (empresario) era mucho más amplio.

En realidad la palabra *entrepreneur* fue acuñada por Jean-Baptiste Say (1803) en su Tratado de Economía Política quien decía que el empresario traslada los recursos económicos de un área de más baja productividad a un área de productividad más elevada y de mayor rendimiento (Osborne y Gaebler, 1994: 20). En resumen, un empresario usa de una manera específica los recursos a fin de maximizar la productividad y la eficacia, no obstante en la realidad los empresarios deben limitar el factor riesgo al mínimo, dicho concepto se debe aplicar por igual al sector privado como al público.

Se podría creer que todo mundo es partidario de la innovación, sin embargo, el llevarla a cabo es complicado. Se necesita tiempo, esfuerzo, compromiso, voluntad y energía, y es probable que los funcionarios públicos ya tengan suficientes responsabilidades, pero por otro lado también es cierto que cuando se ha demostrado que cierta innovación ha dado buenos resultados y que el riesgo que acarrea es menor, puede ser más sencillo adoptarla con notable rapidez y al mismo tiempo perfeccionarla.

## Configuración de un entorno propicio para la transformación gubernamental

Encontrar un entorno propicio para lograr los cambios necesarios en la AP es de suma importancia para su logro y éxito, para que esto ocurra se puede señalar la necesidad de una serie de elementos en el ambiente como: una *dirección eficaz*, una *filosofía institucional* que apoye el cambio y las innovaciones, que exista una adecuada *colaboración y trabajo en equipo*, *aprendizaje permanente e intercambio de conocimientos (redes)* y por último, una adecuada *supervisión a las innovaciones* en sus resultados e impactos (ONU, 2006: 13).

En cuanto a la *dirección eficaz* se puede mencionar que un aspecto importante es el fomento de la capacidad de dirección estratégica como un instrumento para promover las innovaciones (ONU, 2006: 14). A este respecto es preciso sensibilizar a la opinión pública sobre lo que significa el concepto de dirección estratégica en el sector público y lo que entraña, en un sentido quienes realizan una dirección estratégica requieren ser partidarios de asumir riesgos con responsabilidad a nivel medio y otros niveles y en otros frentes, además de ser receptivos a las buenas ideas, independientemente de su origen, ya sea de los ciudadanos, del propio gobierno o de otros gobiernos. El tipo de dirección sin duda puede incidir en la sostenibilidad de una innovación debido a que si una innovación está ligada a un dirigente y no está institucionalizada, cabe la posibilidad de que acabe tan pronto como se produzca un cambio en la dirección. Por lo que un dirigente eficaz debe ser capaz de crear capacidad y delegar responsabilidad y autoridad de forma que las innovaciones introducidas puedan mantenerse con el paso del tiempo.

Cuando se habla de que es necesaria la existencia de una filosofía institucional se hace referencia a que se debe promover una nueva mentalidad que haga hincapié en lo que es posible alcanzar (ONU, 2006: 14), para lograrlo se usan diferentes mecanismos como la capacitación, un sistema justo de evaluación del rendimiento; recompensas, reconocimiento al trabajo, promoción del espíritu de liderazgo y pertenencia. El aumentar la capacidad institucional se convierte en una herramienta para asegurar el éxito de los procesos de modernización del

Estado, como parte de la agenda más amplia que busca crear las condiciones para el fortalecimiento y profundización de una democracia que genere desarrollo sostenible (Prats 1997). Un claro ejemplo de lo anterior es el hecho de que cuando los empleados públicos tienen la impresión de que sus trabajos son repetitivos o mecánicos, es decir, sin un margen de autonomía, la obtención de innovaciones es poco probable. En cambio, cuando los empleados sienten que tienen autoridad para actuar asumen responsabilidades, su creatividad se desarrolla y la organización resulta beneficiada con el consiguiente orgullo y satisfacción profesionales.

Por otra parte, la *promoción del trabajo en equipo* y las asociaciones de colaboración significa crear equipos de trabajo eficientes que pueden desarrollar aptitudes profesionales y redes de comunicación que generan una capacidad de respuesta rápida y flexible a nuevos problemas y entornos cambiantes; las innovaciones que no fomentan la confianza y promuevan la legitimidad y las asociaciones de colaboración parecen poco viables y mucho menos sostenibles, así que para que puedan serlo es preferible que se adopte un enfoque de intercambio entre iguales, es bien sabido que si se pide a la población que participe en la solución de un problema desde el principio y se le incluya en la solución los resultados son positivos.

Otro factor fundamental en la *configuración de un entorno propicio para las innovaciones* es contar con empleados que puedan adoptar una cultura de aprendizaje en el que puedan verse a sí mismos como agentes activos de cambio (ONU, 2006: 15), según puso en relieve el Comité de Expertos en AP en su primera reunión, celebrada en 2002 donde establecieron que era imposible introducir innovaciones en las organizaciones públicas si los empleados no perfeccionan sus conocimientos y aptitudes profesionales y si no tienen acceso a los últimos avances en sus ámbitos de especialización.

Por último un aspecto a considerar es la *diversidad como fuente de ideas innovadoras y soluciones creativas* a los problemas dado que suma diversos trasfondos culturales y formas de pensar. La adopción de algunas de las ideas innovadoras requiere en su caso su adaptación a la realidad y problemática del

sector. En este sentido, el desarrollo de la gestión pública, y por lo tanto la aplicación de técnicas de gestión implica lo que Les Metcalfe denomina “un proceso de experimentación y de aprendizaje social que va progresivamente de la imitación a la innovación” (Canales, 2002).

La adopción de algunas de las ideas “innovadoras” requiere adaptación a la realidad y problemática del sector público, en este sentido el desarrollo de la gestión pública, y por lo tanto la aplicación de técnicas de gestión implicará “un proceso de experimentación y de aprendizaje social que va progresivamente de la imitación a la innovación” (Canales, 2002)

A nivel local por lo general se trata de prácticas que difunden la participación ciudadana y mecanismos de resolución de problemas ciudadanos a partir de la gestión social por que tienden a ser más conocidos debido a que sus resultados se pueden observar a corto y mediano plazo, además de que tienen una vinculación directa con los usuarios y de igual forma la medición de sus resultados más apropiada comparada a una dimensión nacional debido a que a este nivel “la innovación se enfrenta a retos de alta complejidad, de enorme magnitud, mayor plazo de realización y de rendición indirecta de cuentas, aspectos que no facilitan la tarea” (Cabrero, 2005).

Esta realidad fue abordada por Enrique Cabrero en un estudio donde analiza 215 programas exitosos de reforma en gobiernos municipales en México que fueron presentados en el certamen *Gobierno y Gestión Local* que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la fundación Ford llevan a cabo desde el 2001 y estableció que en estos programas existen por lo general tres estrategias de modernización:

- Modernización gerencial la cual está orientada por los postulados de la NGP: programas que buscan disminuir trámites y reglamentos excesivos mediante mecanismos innovadores de regulación, programas que incorporan tecnología de información en las tareas de atención al público, acciones que buscan mejorar los sistemas de planeación estratégica y evaluación por resultados. (El 70% de los casos estaban inspirados en la NGP).

- Reforma administrativa tradicional orientada a mejoras todavía enmarcadas en una visión tradicional como elaborar reglamentos básicos, manuales de organización o procedimientos, adoptar sistemas formales de control presupuestal o de planeación, crear departamento de recursos humanos, administración, finanzas entre otros.

- Construcción administrativa elemental se refiere a procesos de reforma administrativa que simplemente orientaba a ajustes elementales en la organización interna, vinculados frecuentemente con formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del consejo municipal), o de coordinación de las acciones frente a comunidades de pobladores o simplemente a la organización de acciones tradicionales de prestación de algunos servicios del gobierno local<sup>66</sup>.

La importancia de la identificación de las *mejores prácticas* se entiende si se considera que ésta influye en la toma de decisiones o en aquellos que tienen la capacidad de tomarlas, al poder acceder a las experiencias probadas o a la identificación de métodos que resultan ser adecuados. Por otro lado el hecho de que se pueda mostrar el desarrollo de ciertos procesos o aplicaciones que han dado buenos resultados tiene un impacto positivo, "genera una instancia de reconocimiento público, que releva y prestigia la actividad pública" (Armijo, 2004) y lo principal es que se puede contar con elementos que coadyuvan al mejoramiento del desempeño gubernamental.

---

<sup>66</sup> Cabe mencionar que este tipo de estudio son muy útiles para el estudio de la innovación gubernamental si se considera la complejidad del municipio en México:

- En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto.
- Casi la mitad de los municipios reconocen tener un nivel de cumplimiento de sus metas menor al 75%.
- En 65% de los municipios no hay un área de administración de personal.
- La gran mayoría de municipios reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.

Cabrero señala en este estudio que de los casos inspirados en la NGP se observó alrededor del 40% se trataba de programas que buscaba incorporar tecnologías de información (gobierno electrónico), 27% se encontraba orientado a la atención al usuario en trámites con la administración municipal y la certificación en sistemas de calidad; poco más del 19% de los programas se orientaban a mejorar los sistemas de planeación y presupuestación; otros al achicamiento del aparato administrativo municipal; otros a promover sistemas de incentivos para el manejo del personal; y el resto a mejoras regulatorias, y mejoras en sistemas de recaudación.

En un análisis comparativo de ocho iniciativas en Latinoamérica, Estados Unidos y Canadá para promover las innovaciones gubernamentales realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Innovación Gubernamental de la Universidad de Harvard (Straface, 2003) se estableció que éstas cumplen dos objetivos principales: la primera es fortalecer la imagen del sector público a través del reconocimiento de las iniciativas sobresalientes en el ámbito gubernamental y la segunda, mejorar el desempeño del sector público a través de la “replicabilidad” de las buenas prácticas.

En este punto convendría a forma de corolario señalar que con el *benchmarking* existe siempre el peligro de que dichas *mejores prácticas* se conviertan en un fin en sí mismo, que sean copiadas a expensas de la realidad y condiciones locales es conveniente considerar que las mejores prácticas de los países desarrollados podrán adoptarse y adaptarse a los países emergentes, se deben tomar en cuenta como elementos o posibles soluciones que deben interpretarse y “pensarse en español” es más servir de inspiración para desarrollar las propias innovaciones dentro de su propio contexto, como lo ha reconocido el Banco Mundial (2000) en la adopción de enfoques estrechos en la reforma del sector público apoyándose en los modelos de *mejores prácticas* los cuales “no han sido factibles en el ambiente particular de cada país, debido a lo variable de las capacidades humanas e institucionales”, como menciona Dan Guttman el conocimiento local incluye no sólo el conocimiento sobre otras culturas, sino el conocimiento de la historia propia (Campero, 2004).

La labor innovativa de la administración en cuanto a proceso parece consistir en desarrollar capacidades organizativas nuevas y específicas para abordar el cambio, pero además de considerar aspectos de motivación, liderazgo, mejora continua, calidad total o relaciones interpersonales se debe tomar en cuenta la complejidad del proceso de cambio considerando que este no es un proceso aislable, el cambio se desarrolla, como dijera Arturo del Castillo, al mismo tiempo que la organización mantiene sus cursos de acción, sus relaciones, sus conflictos y sus relaciones de poder: “las organizaciones son entes dinámicos y vivos que están en constante movimiento, una imagen acorde con la realidad

organizativa es aquella que refleja a las organizaciones como espacios humanos que se desmoronan una y otra vez y que requieren de una reconstrucción constante.” (Del Castillo, 2000: 247)

### **Una gestión pública innovadora**

La reforma de la administración y la innovación administrativa son relativas pues sus manifestaciones prácticas se deben enfocar en la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales en que se aplican. La reforma o innovación que implique ideas de moda o las llamadas mejores prácticas internacionales, se deben aplicar donde existan condiciones para hacerlo, pero jamás como un asunto rutinario, por el riesgo de imponer una hegemonía cultural y/o ideológica (Bertucci, 2004). En muchos casos los problemas y circunstancias exigirán soluciones sencillas que pueden ser muy innovadoras y revolucionarias según el contexto que se trate por lo que las condiciones para reformar la AP y ayudar al desarrollo son:

- Las reformas no deben ser impuestas desde afuera. Tanto la sociedad como los gobiernos deben diseñarlas cuidadosamente en base a las necesidades reales, de modo que la innovación y las reformas no se confundan con simples modas o imposiciones.
- Conocer y comprender las condiciones locales es necesario es la base para su diseño.
- La innovación y el servicio civil de carrera deben ser básicas o avanzadas según lo demanden los problemas y circunstancias.
- El desarrollo de la capacidad de liderazgo es clave para cualquier reforma.
- El desempeño en el servicio civil de carrera es sintomático de problemas más profundos en todo el sistema de gestión.
- La voluntad y cultura política sientan las reglas y límites básicos para la reforma e innovación administrativa.
- El desarrollo de estrategias y tácticas es trascendental en el diseño de proyectos. Se deben considerar diversas variables como la voluntad política, la práctica habitual y las demandas útiles de los contextos en las que operarán.

En resumen, no hay arreglos rápidos ni soluciones prefabricadas para los complejos problemas de desarrollo. Para que la innovación tenga éxito, son necesarios los siguientes factores:

- Voluntad política
- Tiempo: las reformas necesitan tiempo para consolidarse
- Flexibilidad en los recursos financieros
- Apoyo de todos los actores
- Inversión en tecnologías de información y comunicación
- Apoyo de todos los sectores de la sociedad

La innovación en la NGP se entiende con base a la visión política y social que se tiene y el argumento del “hombre racional” es la pieza angular a esto, “ni los políticos, ni los burócratas buscan de manera natural el bienestar social o el interés general. Persiguen primero su interés particular y requieren calcular en un complejo juego de racionalidad y egoísmo, los movimientos que realizan. Las estructuras institucionales son, sin duda, la construcción derivada del enfrentamiento de múltiples intereses individuales y colectivos, en un marco de incertidumbre, racionalidad limitada y juegos de múltiples equilibrios” (Arellano, Alamilla y Campos, 2005: 114-115). Los actores políticos son cruciales y es en esta conciencia la importancia de la tarea que la sociedad tiene de entender, vigilar y controlar sus acciones, pues por si mismos no pueden transformar la realidad; la NGP en este sentido ha coadyuvado con la incorporación de una serie de instrumentos dentro del proceso general que se debe seguir para reformar la AP contemporánea.

Hay incluso autores que observan en las innovaciones de la NGP un medio para transformar a las democracias en sistemas políticos más efectivos a partir de los llamados “cuasi-mercados, los esquemas de agente-principal, las propuestas de descentralización, los marcos de competencia intra e inter-burocrática, entre otras” (Arellano, Alamilla y Campos, 2005: 90) pero aclaran que éstos pueden ser instrumentos gerenciales en busca de la eficiencia, sino que se pueden considerar como verdaderos “transformadores silenciosos” bajo un concepto específico de la naturaleza humana en las democracias contemporáneas.