

Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?

Sergio Alberto Chica Vélez
Cristian Andrés Salazar Ortiz

Autores

Sergio Alberto Chica Vélez

Candidato a Doctor en estudios políticos y relaciones internacionales; magíster en Administración Pública y Administrador Público, docente cátedra Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. Contacto: sergio.chica@esap.gov.co

Cristian Andrés Salazar Ortiz

Administrador Público. Estudiante del Programa de Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP. Contacto: salazarcocol@gmail.com.

Palabras clave

Posnueva Gestión Pública, PNGP, Nueva Gestión Pública, NGP, Gobernanza, Reforma estatal, Fragmentación estructural

Keywords

Post-new Public Management (P-NPM), New Public Management (NPM), governance, State Reform, structural fragmentation

JEL: H83, H12, H13, H20, H77, H6

Fecha de recepción: 02-03-2016

Fecha de aprobación: 21-06-2016

Cómo citar este artículo

Chica Velez, S., & Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, 46(1), 100-125. Recuperado de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89>

Resumen

El presente artículo busca generar una discusión conceptual sobre las diferencias y similitudes entre la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Posnueva Gestión Pública, (PNGP) especialmente en lo atinente a las prescripciones propuestas en términos de reforma de los aparatos administrativos públicos. La pregunta guía indaga por los factores que explican la emergencia a partir de la segunda mitad de 1990, de enfoques PNGP, y los cuáles permiten referenciar como continuidad o como ruptura con respecto los enfoques de la NGP.

New and post-new public management. Continuity or rupture of the reforms' doctrines starting in the 90's

Abstract

This article aims to nurture a conceptual discussion about the differences and similarities between the New Public Management NPM and the post- New Public Management P-NPM, especially regarding proposed prescription on the public administrative reform systems. The main question explores the factors that explain the emergency that took place in the second half of the 90's, from a P-NGP perspective, and of those factors, which ones would allow to reference those approaches as a continuity process or as a rupture in regards the NPM approaches.

Nova e Pós-nova Gestão Pública: Continuidade ou ruptura das doutrinas de reforma a partir dos anos 1990?

Resumo

Artigo busca gerar uma discussão conceitual sobre as diferenças e similitudes entre a Nova Gestão Pública (NGP) e a Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP), especialmente no que refere-se às prescrições porpostas em termos de reforma dos aparatos administrativos públicos. A pergunta de pesquisa indaga pelos fatores que explicam o surgimento, a partir da segunda metade dos anos 1990, de enfoques P-NGP que permitem referenciá-los como continuidade ou ruptura em relação aos enfoques da NGP.

Nouvelle gestion publique et post-Nouvelle gestion publique: continuité ou rupture des doctrines de réforme depuis la décennie de 1990?

Résumé

L'article présent cherche à générer une discussion conceptuelle sur les différences et similitudes entre la nouvelle gestion publique (NGP) et la post-Nouvelle gestion publique (PNGP), spécialement en ce qui concerne les prescriptions proposées en termes de réforme des appareils administratifs publics. La question analyse les éléments qui expliquent l'émergence de la gouvernance des approches de la post-Nouvelle gestion publique (PNGP) à partir de la seconde moitié des années 1990, ensuite cette même question détermine quels éléments montrent une continuité ou une rupture avec l'approche de la nouvelle gestion publique (NPG).

Palavras-chave

Pós-Nova Gestão Pública, Nova Gestão Pública, Governança, Reforma Estatal, fragmentação estrutural

Mots-clés

Nouvelle Gestion Publique, NGP, Gouvernance, Réforme Étatique, fragmentation structurelle, Post-Nouvelle Gestion Publique, PNGP, nouvelle valeur Publique, NVP.

Introducción

Hacia 2001, Carles Ramió Matas sustentaba la existencia de una pugna entre los marcos de valores de dos corrientes centrales de la NGP: la Neogerencial y la Neopública: señalaba que dada la primacía de los valores de la primera era posible evidenciar una crisis de lo público a partir de un conjunto de problemas generados por la implantación de reformas estatales y administrativas basadas en el eficientismo económico, que no tenían cuenta otros conjuntos de valores de plena importancia en la construcción de lo público tales como lo social, como tampoco en la necesidad de diseñar y consolidar modelos relacionales de Estado y aparatos administrativos que dieran cuenta de sus propias realidades locales y no fueran copias de modelos foráneos (anglosajones). Su apuesta por la “formación y socialización en unos valores y una ética pública moderna que contribuya a configurar una nueva cultura organizativa” (Ramió, 2001, p. 20), puede considerarse como pionera en lengua castellana en cuanto crítica a la NGP pero también como propuesta visionaria enmarcada en planeamientos de naturaleza PNGP.

Tom Christensen (2005) referenció que los procesos de reforma ocurridos en las décadas de 1980-1990 del siglo XX, enmarcados en los enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP) habían significado la transformación de las organizaciones públicas estatales. Dando paso de organizaciones multifuncionales integradas hacia organizaciones autónomas de un solo propósito, lo cual implicó fundamentalmente la emergencia de un aparato estatal caracterizado por un mayor grado de fragmentación, al mismo tiempo que era un aparato menos coordinado tanto a nivel vertical como horizontal.

Van Gestel y Teelken (2004) en su estudio sobre las reformas administrativas en los países bajos, analizan la literatura asociada a la NGP y concluyen, por una parte, que la NGP tendió a fomentar una cultura centrada en el desempeño del sector público para disminuir la centralización y una mayor inclusión de las prácticas del sector privado al interior del Estado (endoprivatización), así como una mayor participación de los privados en la prestación de los servicios públicos, justificados en supuestas mejoras en los estándares de eficiencia y eficacia (exoprivatización). También concluyen que su falta de desarrollo teórico, incide en que la NGP tienda a fundarse en un

carácter normativo e ideologizado. Por otra parte, estudios como el de Mussari (2010) muestran, a partir de una serie de autores expertos en la materia, que las reformas NGP no generaron los resultados esperados, por ejemplo citando a Dunleavy, aludirá que la NGP fue también eje de desastres políticos, o en palabras de De Vries y Nmec (2013), la NGP estará asociada a una crisis ideológica centrada en los fracasos del libre mercado y su incidencia en el papel del aparato estatal

“The intellectually and practically dominant set of managerial ideas of the last two decades, NPM, has essentially died in the water. Key parts of the NPM reform message have been reversed because they lead to policy disasters, and other large parts are stalled” (Dunleavy et al, 2006, p. 468). (...) Because “currently the free market in crisis demands from government to regain its proper role, even though until now, this is mainly seen in public deficits that reach records heights in nearly all countries and public debts that grow very fast”? (De Vries – Nmec, 2013, p. 8). (Mussari; 2010: pp. 13 - 14)

Así las cosas, retomando a Christensen, se puso de manifiesto que la implantación de las reformas NGP tuvo un fuerte impacto tanto en la estructura como en el funcionamiento del sector público en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, siendo el más relevante, la fragmentación de la estructura estatal antes integrada. Los grados de dicha fragmentación estarían determinados por dos elementos: por un lado, factores internos como las diferencias en los aparatos estructurales existentes previos a los procesos de reforma pero también las tradiciones histórico-culturales de cada país; y por otro, factores externos, específicamente presiones de órganos supranacionales como el FMI o la OCDE, en materia de promoción de los procesos de reforma.

Lo anterior ha concitado a especialistas en el tema a proponer desde sus áreas de experticia, modelos de reforma que buscan solventar dichos problemas, modelos y propuestas que han sido rotuladas con el nombre de Posnueva Gestión Pública, (PNGP). Inicialmente la emergencia de un cuerpo de literatura PNGP se explica en tanto se busca dar cuenta de los cambios operados en los aparatos estatales y en las formas de interrelacionamiento entre este y la sociedad civil; sin embargo, es pertinente interrogarse sobre las características de dicha literatura generada a partir de finales de la década de 1990 en países como Noruega o Reino Unido.

En este contexto, el objetivo de este artículo es generar una discusión conceptual sobre las diferencias o similitudes entre los enfoques NGP y PNGP especialmente en

lo atinente a las prescripciones propuestas en términos de reforma de los aparatos administrativos públicos. Así las cosas, la pregunta de investigación que guiará la exposición argumental de este documento se centra en indagar ¿Qué factores explican la emergencia a partir de la segunda mitad de la década de 1990, de enfoques PNGP, y cuáles permiten referenciar dichos enfoques como continuidad o como ruptura con respecto los enfoques de la NGP? En otras palabras, este artículo pretende dar cuenta de si la emergencia y trayectoria de los enfoques PNGP están determinadas como encadenamiento de las reformas NGP o si por el contrario se traducen en una disolución con referencia a los enfoques “predecesores” de la NGP dadas sus limitaciones expuestas.

Este argumento es central para nuestra exposición en tanto permite establecer un par de inferencias sujetas de contrastación: Inferencia 1: los enfoques PNGP se constituyen como complemento de las reformas NGP en el sentido que buscan solventar las falencias identificadas en los procesos de reforma, pero sin afectar el núcleo básico de las mismas. Inferencia 2: los enfoques PNGP se constituyen como una antítesis de las reformas NGP en tanto busca desmontar los cambios acaecidos por estas, identificándolas como fuentes de problemas y fracasos.

Metodológicamente este trabajo se sustentó en un proceso de carácter descriptivo en el sentido que se basó en la caracterización del objeto de estudio dentro de un campo particular, que en este caso es la Posnueva Gestión Pública y su emergencia con relación a enfoques doctrinales de reforma alineados en el campo de la Nueva Gestión Pública. Nuestro eje articulador es el análisis crítico sobre el contenido de los enfoques de la NGP y su referencia en la literatura especializada en aras de revisar las características de implantación del “modelo”. Adicionalmente, nuestra mirada es de carácter cualitativo, lo que significa, partiendo de Rincón (2011), se toman categorías y subcategorías de carácter teórico, las cuales no implican la construcción de experimentos con variables controladas o medios cuantitativos de carácter estadístico matemático, sino que dichas categorías de análisis son constantemente construidas y modificadas, por ejemplo ruptura o continuidad, aplicables a la definición de PNGP.

Los enfoques de la Nueva Gestión Pública

La Nueva¹ Gestión Pública, es un campo de estudio en el que se evidencian diversos enfoques que continuamente

1 Dar el apelativo de “nuevo” a algo de lo que se lleva hablando más de 30 años, como es caso de la NGP, no es nada novedoso (Larbi, 1999). Pero sin

se transforman e interrelacionan (Chica, 2011, p. 61). La reinención del gobierno, el buen gobierno, el paradigma posburocrático, el enfoque de gestión por procesos, el enfoque de creación de valor público y la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), entre otros, comparten argumentos y conceptos de tipo normativo que se alinean en una misma corriente ideológica, que para algunos autores no es otra que el neoliberalismo (Gamboa y Arellano, 2007; Gurrero, 2009) acentuando la racionalidad económica, centrada en la racionalidad de mercado y las relaciones de intercambio, donde su fundamento axiológico es la eficiencia-eficacia de los individuos, los cuales se han de desarrollar como tales en lo privado (Guerrero, 2002).

El trabajo investigativo adelantado en torno a la NGP, es extenso en cuanto a casos descriptivos de diseño y desempeño de programas y proyectos en diferentes administraciones públicas nacionales en los últimos treinta años (Barzelay, 2003, p. 16; Banco Mundial, 1997; Martins, 2010; BID, 2012 y 2008; OCDE y Banco Mundial) a los que se les atribuyen cambios en las lógicas tradicionales de la administración pública que involucran conceptos innovadores como valor público, Estado promotor, cadena de resultados, gestión por procesos, entre otros. En este sentido la NGP es un conjunto de tendencias internacionales difundidas a partir de casos ejemplificados de ciertos países (en especial los países socios de la OCDE) (Barzelay, 2003).

En la prolífica literatura respecto a la NGP, de la cual autores como Barzelay (2003; 2011) y Hood (2011) han realizado importantes estudios. Para el primero, desde una perspectiva académica la literatura sobre NGP se puede dividir en dos líneas diferenciadas, por un lado, una línea de investigación al interior de la cual se desprenden dos campos: diseño y operación de programas y políticas de gestión pública; y por otro, una líneas de argumentación que, respectivamente, se

enfocarán cada una en su ámbito de análisis a la explicación de datos y acontecimientos, o a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al gobierno, los cursos de acción y la gestión pública.

El contraste entre ambas líneas posibilita tomar como referencia una multiplicidad de focus de análisis en la NGP que van desde los procesos asociados al diseño de programas, roles institucionales y conceptuales a partir de los cuales se prescriben mecanismos de implementación eficiente de políticas, hasta estudios que refieren el contenido de las políticas o los procesos de formulación de políticas de acción, algunos de ellos basados en estudios de caso o evidencias empíricas, con referencia a la línea de investigación; pero también se orientan al análisis de los aspectos discursivos de las políticas viendo en estas, mecanismos discursivos, bien sea en función del estudio de roles políticos y burocráticos o de los procesos administrativos de conducción, control y evaluación con énfasis en el aspecto organizacional del aparato público.

Un punto coincidente en ambas líneas es su orientación prescriptiva que se sustenta en un conjunto de presupuestos como la ineficiencia de las organizaciones gubernamentales, o como la necesidad de mejorar el desempeño de la administración mediante mecanismos de corte gerencialista, con los cuales se justifica la búsqueda de transformación del aparato público estatal, esto es transformaciones tanto en el nivel organizativo como en el nivel de políticas: “el tono de la discusión sobre la NGP sugiere que el cambio organizativo sistémico [en el gobierno ejecutivo] es completamente apropiado” (Barzelay, 2011, p. 153).

Por su parte para Hood (2011) la NGP como conjunto de corrientes intelectuales tiene su origen en lo que denomina matrimonio de opuestos, esto es, la NGP se fundamenta en dos enfoques contradictorios: la Nueva Economía Institucional, NEI, y el Gerencialismo. Por el lado de la NEI, se generaron un conjunto de doctrinas sobre reforma administrativa en torno a presupuestos como competitividad, elección del usuario, transparencia e incentivos por mencionar algunas que buscaron separarse diametralmente de las doctrinas referentes en los modelos burocráticos basados en jerarquías ordenadas. Del otro lado, el enfoque Gerencialista, orientado por la promoción de reformas fundadas en la fortaleza del sector empresarial traslapado al sector público, las cuales incidieron en la circulación de doctrinas basadas en presupuestos tales como gestión profesional, especialización técnica, discrecionalidad y autonomía, y sobre todo procesos de medición de resultados organizacionales.

duda la NGP ha tenido transformaciones desde sus orígenes. En sus principios la NGP, se concentró en propagar un discurso sobre la necesidad de realizar un cambio en las políticas de gestión pública orientadas hacia la reducción de costos basados en la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los bienes y servicios públicos (Aucoin, 1996). A finales de la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa del siglo XX, se empieza a hablar de la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1992), donde se propone superar el paradigma burocrático weberiano. A comienzos del nuevo milenio se introduce con fuerza el discurso de la gobernanza que evoluciona al de buena gobernanza multi nivel, el cual va de la mano del concepto de gobierno abierto, planteando un viraje al que autores como Christensen definirán como Post Nueva Gestión Pública. Apelativos como nueva o post, solo buscan identificar que algo cambió respecto a una totalidad que parecía sólida pero que con el tiempo se desvanecía.

La NGP es una filosofía administrativa, es decir, un cúmulo de ideas, creencias y valores, articulados en una serie de justificaciones y doctrinas (Hood y Jackson, 1997) que tiene como centro argumental y persuasivo su postura crítica frente a la administración pública tradicional (Chica, 2011). Superar el “burocratismo” es su consigna y es así como para Osborne y Gaebler (1992), aspectos tradicionales y positivos de la administración pública, para finales del siglo XX, se tornaron en distorsiones, por ejemplo, la administración rígida de los recursos financieros, que tenía la noble tarea de impedir el desvío de dinero y eliminar la corrupción termina dificultando la administración de los recursos y el logro de resultados. En esta misma idea, la inflexibilidad y estabilidad laboral, fundadas en la adopción de exámenes de selección, orientadas a consolidar un cuerpo administrativo blindado de las contingencias políticas, deviene en recompensar el conocimiento descontextualizado —el conocimiento que se considera importante examinar de entrada pierde sentido con el pasar del tiempo— y la permanencia en el cargo, más que las habilidades, las aptitudes implícitas y las actitudes frente al trabajo orientado al logro de resultados, “Al controlar virtualmente todo (la administración burocrática), pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el Gobierno con un ethos especial: Gobierno lento, ineficiente e impersonal” (Osborne y Gaebler, 1992, p. 14).

La NGP, como conjunto de doctrinas argumentales, se presenta como un cuerpo de soluciones efectivas frente a los problemas generados por la división y especialización funcional de los servicios, la verticalidad jerárquica de las estructuras y de la autoridad, la falta de discrecionalidad en la toma de decisiones, la ausencia de conocimiento sobre las necesidades ciudadanas, la limitación y productividad del gasto público y la prevalencia del control legal fundado en la eficiencia, la reglamentación y el procedimiento funcional en detrimento de la eficacia, medida en los resultados. (Barzelay, 1998, p. 177).

Barzelay (2003) describe un giro en la NGP, entendida como un conjunto de formas no tradicionales de la acción gubernamental, que se desligan de la preocupación permanente por la racionalización y la eficiencia de los medios, desligada de la eficacia basada en procesos orientados a la obtención de resultados. La NGP es la expresión de un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas contemporáneas, que ha logrado un cambio en la acción gubernamental en países tales como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte (Barzelay, 2003, p. 16).

Para Barzelay, estudiar la Nueva Gestión Pública desde casos ejemplificados, entendidos como tendencias, no conduce a un progreso de la investigación dado que establece un marcado interés en discernir similitudes entre casos; y además tiende a dar explicaciones de su éxito en términos de fuerzas rectoras, tales como la tensión fiscal, la aceptación de ideas o la implementación de innovaciones y tecnologías. “Señalar una tendencia no es lo mismo que llevar adelante una investigación de las políticas públicas sobre una base comparativa” (Barzelay, 2003, p. 21).

El proceso de universalización de las doctrinas NGP se explica por su capacidad de ser más que argumentos discursivos, y adquirir un referente instrumental, desde el cual la NGP fue asumida desde diversas y bien conocidas experiencias estatales, como los medios y mecanismos para solventar las diversas “enfermedades de la gestión” que aquejaban al nivel organizacional estatal, hasta que dicha dimensión se convirtió en una tendencia dominante tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo. Así, la NGP constituyó tanto conceptual como instrumentalmente un enfoque referenciado por cuatro megatendencias: 1) limitar el tamaño del Estado y por ende revertir el crecimiento del déficit fiscal; 2) el renovado acento en la privatización como mecanismo para hacer más eficiente la provisión de servicios públicos; 3) el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que han desplazado el papel del aparato estatal como referente exclusivo en la definición de asuntos públicos y 4) la pérdida de centralidad del Estado a partir de la consolidación de una agenda pública de carácter internacional que se constituye en el marco de una esfera supra nacional cada vez más importante.

En este sentido, puede entenderse como una tendencia doctrinal que desde finales de la década de 1970, y con un auge espectacular durante 1990, se fue construyendo basada en preceptos y fórmulas de reforma con multiplicidad de enfoques intelectuales e ideológicos; cuya fuerza residió principalmente en el carácter instrumental de reforma que promovió, lo cual tuvo, a partir de los casos pioneros y paradigmáticos como Nueva Zelanda, Reino Unido o Australia, un efecto mimético en otras realidades y latitudes del globo, extendiéndose un conjunto de siete dimensiones doctrinales: 1) Gestión profesional activa en el sector público; 2) Estándares y mediciones explícitas de desempeño; 3) Mayor énfasis en controles de resultados; 4) Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público; 5) Cambio hacia una mayor competencia en el sector público; 6) Hincapié en las prácticas administrativas del sector privado;

y 7) Insistencia en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos (Hood, 2011, p. 51).

Cejudo (2011) analizando a Hood agrega que la NGP se instituyó como un fenómeno administrativo, especialmente en países anglosajones, en contraposición a la administración tradicional burocratizada. Sin embargo plantea que aún antes de generalizarse como NGP, existían rasgos del enfoque en algunas experiencias orientadas a la reforma del aparato de Estado en materia de dar respuesta a los problemas relacionados con la crisis fiscal del Estado, lo cual da pie para señalar que dichas experiencias constituyeron dos puntos de quiebre con el modo de administración tradicional, sustentados especialmente en críticas al crecimiento del Estado de Bienestar para asegurar la prestación y provisión de bienes y servicios: por una parte en función a los límites de la administración y el tamaño del Estado y la reducción del sector público; y por otra parte, fruto de la forma de organización dentro de la burocracia estatal.

Gobiernos de distinto cuño construyeron un discurso en torno a la idea de un Estado que había sobrepasado sus límites adecuados y que, por lo tanto, debía retraerse a un tamaño más modesto (...). A este respecto, se señala que el mayor tamaño del gobierno hizo necesarias reglas más homogéneas, procedimientos estandarizados, vigilancia centralizada y jerarquías sólidas que buscaban facilitar el control de un creciente aparato administrativo. Por ende la segunda crítica se realizó en torno a los métodos de organización y las prácticas de organización. (Cejudo, 2011, pp. 19-20).

Lo que más se resalta desde la perspectiva de Cejudo es que se constituyó un ambiente favorable para el nacimiento de la NGP, tomando como referencia los discursos de R. Reagan en Estados Unidos y M. Thatcher en el Reino Unido, en los cuales se aseguraba que el problema era el propio aparato gubernamental, lo cual daba pie a nombrar gerentes de empresas privadas en el sector público en aras de hacer más eficiente el sector público.

Complementando lo anterior, Pollitt (2011) argumenta que la NGP se consolidó primariamente en los países con un alto nivel de desarrollo —como un conjunto de mecanismos de reforma y modernización de la función pública— a partir de un conjunto de elementos que fueron comunes en la mayoría de las experiencias de reforma desarrolladas dentro de los cuales se destacan: reducción de costos y mayor transparencia presupuestal; desagregación de organizaciones burocráticas tradicionales en organizaciones de propósito único ligadas al aparato público principalmente mediante

contratos o cuasicontratos; descentralización; separación de la función de provisión de servicios públicos de la función de adquisición de los mismos; introducción de mecanismos de mercado y cuasimercado; introducción de mecanismos de evaluación del desempeño, complementando la reforma de la función pública con mayor flexibilidad entendida como institucionalización de esquemas contractuales e incluso remuneraciones basadas en el desempeño y por último, el incremento de tecnologías administrativas que hicieron énfasis en dimensiones de la gestión como el control, la calidad, el cliente, entre otros.

Para Pollitt (2011) es central que esta “canasta de productos” se promovió como el referente de modernización de los sectores públicos en sociedades industriales occidentales, lo que implicó una especie de recetario a partir del cual cada país podría realizar diversas mezclas con cada uno de estos productos vistos como un sistema de acción más que como programas individuales cuyo corolario eran indistintamente los productos elegidos: la eficacia, eficiencia, y efectividad, ya no del aparato público en sí mismo sino de lógicas público-privadas de gestión de asuntos públicos.

En síntesis de lo dicho líneas atrás, la NGP puede caracterizarse en diferentes perspectivas. Para Barzelay una corriente de investigación sobre políticas de gestión pública, fundamentada en la transformación del ejercicio de la función pública gubernamental y la instauración de marcos institucionales enfocados a regular las relaciones Estado-sociedad-mercado. Para Hood (2011), un andamiaje argumental doctrinario que plantea un conjunto de valores que incorporan teleologías basadas en la reducción de costos, el ajuste de recursos y tareas, el limitar la generación de desperdicio e incompetencia, así también como la búsqueda por incrementar eficiencia y eficacia. Por su parte, desde perspectivas más instrumentales, aunque igualmente críticas, para Cejudo, la NGP puede ser vista como un conjunto de paquetes de reformas administrativas enfocadas a ser aplicadas en organizaciones públicas, conteniendo instrumentos y herramientas gerenciales propias del sector privado con el objetivo de generar mayor competencia y constituir estructuras menos jerárquicas y rígidas.

Para Pollitt (2011) la NGP constituyó un referente de la modernización de aparatos gubernamentales enfocada a la reducción de costos y al incremento de eficiencia en la asignación de recursos, sustentada en la interacción entre elementos que dio lugar a: una nueva racionalidad del servidor público construida a partir de un discurso gerencialista; al nuevo institucionalismo económico y su propuesta de inducir la competencia en el sector público

para reducir los problemas de la burocracia; y por último, la inclusión de incentivos económicos en las estructuras organizacionales como motivaciones del oportunismo individual en función del logro de mejores resultados colectivos, controlados mediante procesos de medición del desempeño.

Para el caso de los llamados países en vía de desarrollo, como es el caso regional de América Latina, La NGP, se tradujo en un enfoque unificador denominado Gestión para Resultados en el desarrollo, GpRD, a partir de una serie de debates sobre la gestión del desarrollo que se dieron a finales de la década de 1990 y en la primera década del 2000, auspiciadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU); el Banco Mundial (BM); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).² (Chica, 2011; 2015).

Desde la perspectiva del BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, se entiende la GpRD, como una estrategia metodológica que busca superar problemas administrativos propios de la administración pública. Propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental y da un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos (BID, y CLAD, 2007).

La GpRD hace énfasis en la superación de problemas socio económicos relevantes, tales como 1) la superación de la

pobreza; 2) el crecimiento económico sostenible; 3) el mejoramiento en la calidad de vida; 4) el incremento de la esperanza de vida; 5) el aumento de los promedios de escolaridad, 6) la disminución del costo de operación gubernamental y 7) el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supra estatales (BID y CLAD, 2007).

Las líneas anteriores, reflejan solo una visión general de la NGP, que no la agota o abarca en su totalidad, esto dado a que la NGP se convirtió en tendencia dominante en los procesos de reforma tanto de países en desarrollo como de países en vías de desarrollo, dando paso a que multiplicidad de autores en todas las regiones del globo intentaran conceptualizar y generar prescripciones que dieran cuenta de los cambios necesarios para modernizar al sector público. A pesar de lo anterior los resultados esperados no fueron concordantes con las promesas realizadas en su tiempo, lo que ha dado pie a un conjunto de reparos dentro de los cuales, con referencia a los autores arriba tratados, se pueden construir diferentes apreciaciones críticas sobre la NGP.

En primer lugar autores del enfoque administrativo cuyas reseñas se centraron, por una parte en resaltar la falta de sustento teórico de la NGP, y por la otra, desde posturas argumentativas como es el caso de G. Peters se criticó la incongruencia de varios de los postulados de la NGP. En segundo lugar, se resaltan autores cuyas críticas se orientaron por una perspectiva constructivista dando como resultado un conjunto de “denuncias” sobre el elevado carácter retórico de la NGP.

En consecuencia autores como Barzelay, Pollitt, Lynn Jr. Por mencionar algunos, desarrollaron la investigación de la NGP con base en la revisión de sus postulados a partir del establecimiento de marcos analíticos sólidos y minuciosos estándares argumentativos, a partir de los cuales se esperaba no solo generar teorías unificadoras o sistematizar la totalidad de los postulados de la NGP, sino también revisar por qué algunos instrumentos de gestión operaban mejor que otros sobre problemas públicos concretos, lo que los llevaba a identificar posibles determinantes de la instrumentalidad de la NGP en función de factores como condiciones del entorno, capacidades administrativas, características del sistema político entre otros elementos.

En tercer lugar, se identifica un conjunto de críticas construidas desde una posición práctica que prueban el contenido de los postulados de la NGP sobre todo los efectos en la gestión común de los gobiernos. Se señala que gran parte de las implicaciones prácticas de la NGP son incompatibles con tradiciones administrativas

2 La GpRD, se articula a partir de una serie de reuniones internacionales, como es el caso de la Cumbre del Milenio celebrada por la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2000, en la cual se plasmaron los objetivos de desarrollo del milenio a 2015; la Conferencia de Monterrey de 2002, organizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la que se plantean los principios y contenidos de la GpRD; la segunda mesa redonda internacional sobre resultados de Marrakech en el año de 2004 organizada por la OCDE, donde se perfeccionó lo abordado en Monterrey; en el año 2005 en París, La OCDE organizó el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en la que se firmaron compromisos relacionados con la GpRD, los cuales fueron perfeccionados en la tercera Mesa Redonda Internacional sobre Gestión para Resultados en Hanoi, Vietnam, en el año 2007. A partir del 2007, el BID, para el caso de América Latina y el Caribe, en la línea de la declaración de París y Hanoi, da inicio desde el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo, Prodev, a la iniciativa metodológica GpRD, desde la capacitación en GpRD a gobiernos subnacionales por medio del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (Indes) y de acompañamiento técnico por parte del Prodev. El elemento central de la gestión del Prodev ha sido la elaboración de una herramienta para medir la capacidad de implementar la GpRD en los diferentes niveles de gobierno. Esta herramienta se denomina SEP (Sistema de Evaluación del Prodev; BID, 2011 y 2015). En el año 2015 el BID y la Comunidad de profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo, CoPLAC-GpRD, crearon el premio a la GpRD, siendo Colombia, el primer ganador por su Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), por su enfoque basado en GpRD. (Chica, 2015)

diferentes o que resuelven problemas que no necesariamente son los prioritarios para países distintos de los anglosajones. Se aduce también que no se enfatiza lo suficiente en los efectos perversos de algunos de los componentes de la NGP.

Hood por ejemplo señala que la NGP se ha traducido más en una ineficiente “exaltación de la gestión” basada en “industrias” de indicadores para todo momento que no redundan ni en la reducción de la burocracia ni en la minimización de sus costos, pero sí en la pérdida de ciertas habilidades obtenidas enfocadas a la provisión de servicios con orientación universal al ciudadano. Por su parte, como se verá a continuación, Christensen y Lægreid (2005) señalan que la NGP, o de forma más concreta las reformas NGP se tradujeron en un Estado fragmentado a partir de la tendencia a crear organizaciones de propósito único, con lo cual se minó la capacidad de gestión del Estado en sí mismo.

Todas estas críticas han llevado a que ciertos sectores de la academia e interesados en asuntos públicos, se hayan puesto a repensar los procesos y dimensiones que ha abarcado la reforma del sector público, acaecida en las décadas de los años ochenta, noventa y lo corrido siglo XXI. Dichas críticas no crean en conjunto una nueva conceptualización sobre la reforma, pero sí, señalan la trazabilidad y emergencia de una mirada “nueva” que busca o bien dar continuidad y profundización a las reformas desarrolladas bajo el slogan de la NGP, o por el contrario, un enfoque crítico de la NGP especialmente en lo atinente a sus fracasos, y que busca su reemplazo.

La Posnueva Gestión Pública (PNGP)

El análisis de Hajnal y Rosta (2015) sobre las doctrinas de reforma de la Posnueva Gestión Pública (PNGP) y su relación con las doctrinas de la Nueva Gestión Pública (NGP) permite entrever varios aspectos significativos. En primer lugar ambos autores señalan que ambos tipos de doctrinas tienen amplias falencias en su coherencia interna ya que tomando como referencia a Goertz³ el nivel

³ Goertz citado por los autores, construyó en 2006 un marco de análisis denominado metodología de construcción concepto, a partir del cual señala las implicaciones en la construcción de un verdadero concepto desde el ámbito científico: análisis teórico y empírico del objeto referenciado, permitiendo “dibujar” el fenómeno y las tensiones en él implícitas y explícitas, como por ejemplo las características de comportamiento del objeto de estudio y sus atributos, los cuales son relevantes para comprobar hipótesis, explicaciones y relaciones de causalidad. Así, Goertz establece tres niveles en la construcción de un concepto: “un nivel básico, que se usa en el plano de proposiciones teóricas, un nivel secundario que se utiliza para dar dimensiones constitutivas

de construcción de conceptos tanto en una como en otra, no coincide siquiera con un nivel básico sino con meras descripciones de las principales dimensiones constitutivas tanto en el áreas de la NGP como de la PNGP, lo que incide directamente en la falta de cientificidad de las prescripciones propuestas y se traduce en una superposición de diferentes agendas de reforma de carácter incompatible entre ellas con un alto contenido de retórica.

Un segundo referente que se puede inferir del discurso de los autores, es que la literatura sobre NGP y sobre PNGP se superpone en el tiempo. En otras palabras, si bien puede pensarse que autores de la NGP corresponden a un lapso que comprende las décadas de 1980-1990, mientras que la PNGP es más contemporánea y nace durante la segunda mitad de la década de los años 2000, se evidencian autores como Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler en 2006 o Pollitt y Bouckaert en 2011 han continuado promoviendo el análisis basado en la NGP. Mientras que Christensen y Lægreid hacia 2005 comienzan a desarrollar su propuesta con base en el concepto de PNGP, lo que en consecuencia da a entender que la diferenciación entre ambos conceptos no está determinada por un enfoque de temporalidad.

En este contexto, es importante entrar a determinar un tercer elemento ¿cuál es el énfasis que se hace en cada uno de los enfoques? Para el caso de la NGP uno de sus referentes centrales es el trabajo de Osborne y Gaebler hacia 1992 en el que se propone un “Gobierno catalizador”, es decir, centrado en procesos de dirección referenciados a mecanismos de empoderamiento de la sociedad civil. Un Gobierno más competitivo en la prestación de servicios, con una nueva racionalidad basada ya no exclusivamente en reglas sino en una plataforma estratégica centrada en el cliente y la generación de resultados. Por su parte Grüning en 2001 aludiría como característico de la NGP la dimensión fiscal, especialmente en materia de orientaciones para reducir los déficits fiscales propios del sector público, acompañadas de mecanismos de control como rendición de cuentas, gestión basada en el cliente, mecanismos contables, entre otros.

Para autores como Dunleavy, Margetts, Bastow y Tinkler hacia 2006, los principales referentes de la NGP englobaban tres elementos centrales: separación entre compradores y proveedores, “Agenciación” [*agencification*], y Desacople [*decoupling*] de sistemas políticos, que en síntesis implicaron la implementación de varias tecnologías administrativas que buscaron llevar la competencia

del nivel básico, y por último el indicador/nivel de datos que se utiliza para clasificar la existencia o no de un determinado fenómeno, persona o evento que cae bajo el concepto” (Hajnal y Rosta, 2015, p. 2). [traducción de los autores]

al sector público: crecimiento de cuasiagencias y cuasimercados, competencia profesional y medición del rendimiento, *outsourcing*, derechos de propiedad, inclusión de mecanismos de financiación privada de programas públicos, entre otros. Para Pollitt y Bouckaert en 2011, la NGP debía enfatizarse en el incremento del rendimiento mediante la medición de resultados, y la introducción de mecanismos de mercado (MTMs) en la gestión pública.

En materia de PNGP es revelador que varios de sus autores referentes lo fueron también dentro del enfoque de la NGP, por mencionar algunos en el análisis de Hajnal y Rosta, están: Jun, Zafra-Gómez, Goldfinch y Chapman entre otros. La tabla 1, refiere las principales referencias y cambios de estos autores en uno y en otro enfoque.

En síntesis, los puntos referentes de la NGP son la separación de la política y de la administración, la mejora de la

gestión financiera y fiscal de los gobiernos, la sustitución de estructuras organizacionales de carácter jerárquico y centralizado, y también la incorporación de sistemas y tecnologías de información. La NGP buscó en el sector público no solo una reducción de su tamaño, sino una racionalidad empresarial basada en la generación de eficiencia y el logro de resultados a partir de la implantación de un conjunto de herramientas e instrumentos de gestión empresarial, lo cual se acompañó de procesos de descentralización no solo desde una perspectiva territorial, sino también en ámbitos de la gestión organizacional como la toma de decisiones fiscales y de recursos humanos. Pero tal vez lo más importante de la NGP fue la tendencia a la generación de organismos autónomos de un solo propósito, lo cual será el epicentro de los procesos de privatización y subcontratación que se dan al interior del aparato estatal con referencia a los fenómenos de endo y exoprivatización.

Tabla 1. NGP y PNGP desde perspectivas de autores

Autores	Enfoque NGP	Enfoque PNGP
Chapman, J., y Duncan, G. (2007)	Implantación de mecanismos basados en Nueva economía institucional Aplicación de modelos contractuales, contables y de <i>marketing</i> Énfasis en la descentralización desde perspectivas centradas en procesos organizacionales tales como control, provisión, recursos humanos, entre otros. Desglose de estructuras organizacionales	Énfasis en gestión para resultados (por ejemplo enfoque BID) Enfoque centrado en estructuras y sistema de coordinación Abandono de la organización política y de las divisiones entre comprador y proveedor
Jun, J. S. (2009)	Crítica al "modelo" burocrático weberiano Énfasis en la estructura a partir de procesos de descentralización y desconcentración en función de lógicas de coordinación vertical y autonomía Implementación de técnicas de gestión desde enfoque gerencialista que dan como resultados procesos de privatización o tercerización Implantación de mentalidad gerencial que redunde en mayor capacidad empresarial, con referencia al mercado y la competencia.	Reducción de la fragmentación mediante integración estructural, lo que implica "recentralización" Fomento de mecanismos de asociación público-privada como eje de una gestión colaborativa Fomento de capacidades y coordinación Fortalecimiento de capacidades de gestión basadas en nuevas dimensiones de problemas públicos: ambientales, culturales, entre otras.
Goldfinch, S., y Wallis, J. (2010)	Mercado putativo y prácticas empresariales del sector privado Énfasis en la generación de eficiencia y resultados con base en estructuras descentralizadas Mayor preponderancia de estructuras flexibles basadas en la innovación En materia de recursos humanos, énfasis en la motivación del personal a través de incentivos financieros.	Rechazo de la agenciación Acento en la ciudadanía vista desde un enfoque más amplio asociado a mayor participación en contraste con el enfoque basado en el cliente Se pone de relieve la necesidad de ampliar el enfoque ético con referencia por ejemplo a la generación de "valor público".
Zafra-Gómez, J. L., Bolívar, M. P. R., y Muñoz, L. A. (2012)	Agenciación Despolitización Incrementos en: autonomía, libertad y discrecionalidad del servicio civil, especialmente en los procesos decisionales.	Énfasis en procesos organizacionales basados en la cultura Reforzamiento de los mecanismos de control y coordinación Mejoras en la capacidad de gobierno pero en función de marcos de gobernanza.
De Vries, M., y Nemeč, J. (2013)	Medición del rendimiento, Referencias a la generación de salidas y el control Acento en contratación y subcontratación Desagregación y competencia al interior del sector público, Énfasis en aspectos como calidad y servicios de gobierno electrónico.	Se retoman las variables de centralización y descentralización Se hace énfasis en un conjunto de variables tales como confianza, apertura y transparencia, Se hace tendencial la necesidad de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas Se amplía el marco de la Participación Se hace énfasis en la eficacia de largo plazo y en la generación de resultados.

Fuente: diseño personal con datos de (Hajnal y Rosta, 2015, pp. 4-7)

Las diferencias notables entre la NGP y la PNGP tienen que ver entonces con dos aspectos fundamentales los cuales son: 1) centralización frente a una perspectiva de trabajo en redes, y 2) de forma más concreta, un acento especial en lo que se denomina *ethos* y cultura de lo público, el cual es totalmente diferente del *ethos* y cultura de lo privado, aspectos que como señalan Hajnal y Rosta, hacen parte de las dimensiones constitutivas de la PNGP

- Centralization: Mergers of government organisations; Extending state provision into new areas; Decision making in my organisation has become more centralized; the power of politicians (vs. non-elected public officials) in the decision making process has increased;
- NTMs [network-type-mechanisms]: Getting public organisations to work together; Sets up special purpose bodies; Sets up a cross-cutting work/project group; Sets up a cross-cutting policy arrangement or program; Collaboration and cooperation (sic) (Hajnal y Rosta, 2015; Hajnal y Rosta, 2015, p. 8).

Ampliando un poco más el conjunto de similitudes y diferencias entre ambas corrientes, se toma como referencia el estudio de Van Gestel y Teelken (2004) quienes señalan que ante los procesos de variadas características de reforma administrativa en muchos países del globo, pareciera que existe un regreso hacia el conjunto de valores tradicionales y formas de organización del sector público que combinan los preceptos de eficiencia y equidad, centralización y descentralización, la calidad de los servicios y el enfoque de derechos, dando así sustento a una perspectiva de análisis que se puede denominar Posnueva Gestión Pública; desde estos autores, son tres los elementos que impregnarían el carácter de la PNGP: su postura reactiva frente a la NGP, su tendencia a retomar aspectos propios de un contexto pre NGP tales como burocracia profesional, administración pública; y su avidez por generar procesos, prácticas y mecanismos novedosos en función de las propuestas NGP, separándose así una de la otra, dando como resultado que la PNGP pueda ser entendida como una propuesta de cambio de carácter divergente, que compite con la NGP dado su carácter de doctrina(s) dominante(s). En síntesis la PNGP difiere de la NGP en torno a las características presentadas en la tabla 2.

Tabla 2. Características de NGP Y PNGP

Característica	NGP	PNGP
a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro)	Elección racional, eficiencia.	Equidad social, humanización, Democracia.
b) Meta y estrategia de la reforma (meso)	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles.	Se centra externamente en los problemas de la sociedad; Mejoramiento de la confianza y la creatividad.
c) Modelo de gobernanza (macro)	Mercado, empresa.	Comunidad, red.
d) Políticas públicas, administración y control (meso)	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración.	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control.

Fuente: Van Gestel y Teelken, 2004, p. 432

Así, el conjunto de diferencias que explican ambas corrientes involucran dimensiones que van desde el marco ideológico, en tanto la NGP se construye con referencia a un marco discursivo del orden neoliberal clásico la PNGP se vincula con un orden discursivo de democracia social, el cual se caracteriza por su intento de adaptar a lo social, mecanismos privados y lógicas empresariales y de mercado. En otras palabras la PNGP se enmarcaría en un nuevo orden discursivo neoliberal heterodoxo. Como veremos más adelante aquí radica la discusión ideológica, entender la PNGP como una variación neoliberal o por el contrario una oposición.

Por otra parte, la PNGP pone el acento en formas colaborativas como mecanismos de resolución de problemas públicos, con base en instrumentos no referenciados en la NGP tales como la creatividad y la inspiración, lo cual implica a su vez una ampliación de los actores involucrados en el proceso, ya que introduce al interior de cada sector público, privado y social, la heterogeneidad de actores que los conforman: políticos, administradores, funcionarios, ciudadanos, empresas, organizaciones con o sin ánimo de lucro, por mencionar solamente algunos, los cuales, más que la triada Estado, sociedad y mercado, van a resignificar el conjunto de relacionamientos, interdependencias, saberes, habilidades y prácticas necesarias para la intervención de problemas socialmente relevantes

En la ideología de la NGP el aspecto más destacado es la descentralización del poder hacia administradores y usuarios a costa del poder de los políticos representativos. El modelo post NGP da por hecho un fortalecimiento de la legitimidad y la efectividad de los políticos mediante la cooperación con organizaciones privadas y actores privados u organizaciones no lucrativas. (Van Gestel y Teelken, 2004, p. 436).

Atendiendo a las cuatro variables identificadas en la tabla 2., las diferencias entre ambos enfoques son aún más marcadas

- *Premisas normativas de la reforma del sector público:* la NGP enfatiza la eficacia como el valor público por excelencia, pero su falencia radica precisamente en la ambigüedad de los preceptos proeficacia, que nunca determinaron concretamente qué significaba esta, dando como resultado una primacía de enfoques economicistas (mayor ganancia individual sustentada en el principio de la elección racional) que minaron otra serie de valores como la democracia, la equidad social y la humanización de las políticas en el sentido que los procesos de desarrollo deben tener en cuenta un constructo axiológico referenciado con dimensiones humanas del desarrollo, siendo necesario un fortalecimiento de los sistemas democráticos y hacia su interior de los canales de participación e inclusión ciudadana.
- *Metas y estrategias de la reforma:* la reforma del aparato estatal es concebida desde la NGP como un proceso que debe atender el problema de su agigantamiento, por lo cual sus prescripciones están relacionadas con aspectos como la descentralización y delegación de la autoridad y responsabilidad a niveles inferiores de toma de decisiones, y el acompañamiento de mecanismos de privatización que sustentan una mayor economía en la provisión de bienes y servicios públicos. Por su parte, pareciera que el acento de la PNGP es más la valoración de lo organizativo y lo social en términos de interrelaciones dando como resultado preceptos sobre creación de confianza y uso de la creatividad, como se mencionó líneas atrás.
- *Modelo de gobernanza:* entendida como una forma de coordinación y conducción de la sociedad que es alternativo a los modelos jerárquicos y burocráticos de dirección, el modelo de gobernanza permite diferenciar a la PNGP de la NGP en tanto

la NGP mantiene las ideas de la administración central que consideran como aspectos clave

la dirección, la administración y el control. En segundo lugar, la post NGP se considera a sí misma como una alternativa a la burocracia jerárquica y a la NGP, pero se basa menos en los principios de mercado, como la competencia y la rivalidad, y más en la cooperación entre el gobierno y los actores ajenos al Estado. (Van Gestel y Teelken, 2004, p. 437).

- *Políticas públicas, administración y control:* la NGP se basa en la diferenciación entre política y administración, y en el marco de las políticas públicas, entre formulación de políticas y ejecución de las mismas, incentivando por ende una mayor discrecionalidad y libertad ejecutiva de la administración durante el proceso; por su parte la PNGP se basa en mecanismos cooperativos entre los procesos políticos y los procesos de gestión, aunque no busca romper con la diferenciación establecida.

Entonces, han quedado esbozados algunos elementos diferenciadores entre la NGP y la PNGP, donde subyace no solo una dimensión política e ideológica, sino también dinámicas de gestión y dirección ya no de la sociedad, sino con la sociedad plural y heterogénea. Sin embargo, aún no se ha hecho referencia a las dos tesis esbozadas en la introducción de este trabajo, en tanto si bien se ha considerado que la NGP y la PNGP tienen elementos divergentes, no se ha logrado clarificar si dichas divergencias están determinadas bien sea por continuidades de los procesos de reforma emprendidos por la NGP, pero sopesando sus dificultades y falencias; o por el contrario, si las diferencias responden a un quiebre de enfoques sustentado en la PNGP como antítesis de la NGP, y por ende, más allá de constituir el mismo enfoque con diferente envoltura, se habla propiamente de la emergencia de un nuevo paradigma de reforma estatal, lo cual se tratará a continuación, primero desde las perspectivas que hablan de continuidad, y posteriormente de las perspectivas que sustentan la ruptura.

NGP y PNGP: ¿continuidad o cambio?

El tránsito de la NGP a la PNGP

Antes de iniciar este apartado se debe aclarar que los autores que van a ser referenciados a continuación corresponden a una pesquisa preliminar y no representan la totalidad de la literatura sobre el tema.

La primera tesis de este artículo alude a que las doctrinas de la reforma denominadas como PNGP recogen un conjunto de doctrinas complementarias de

las reformas propias de la NGP. Autores como Hernández Yáñez (2009); Pérez, Ortiz, Zafra, y Alcaide (2011) y Oszlak (2013) llaman la atención sobre este asunto.

Para Hernández Yáñez (2009) la NGP se concibió como un enfoque altamente ideologizado que buscó instituir las lógicas empresariales y de mercado propias de un modelo anglosajón como referente de cambio, incluyendo entre otros aspectos: privatización de la provisión de bienes y servicios, modernización de estructuras de gestión con base en modelos de personal profesionales y competitivos pero sobre todo despolitización de las estructuras de gobierno (Hernández Yáñez, 2009, p. 101).

Sin embargo, la PNGP no rompe con este molde, sino que se sitúa en un marco intermedio entre Estado y mercado, en tanto la NGP significó de alguna manera socavar el concepto de valor público, lo que significa dar un salto cualitativo del gerencialismo organizacional basado en el control hacia la gobernanza como mecanismo de autorregulación, dando por sentado la necesidad de vincular al “sector social” para promover una perspectiva de dirección construida sobre valores públicos como la confianza y la equidad, como preceptos necesarios para el fortalecimiento no solo de la democracia sino también de la identidad y la cultura colectiva más allá del perfil individualista y egocéntrico que algunas tendencias de las reformas NGP promovieron durante la década de 1980.

Por su parte Pérez, G. Zafra, J.L., y Alcaide, L. et. al., (2011) plantean que la PNGP es un paradigma de corte neoweberiano, que involucra demandas por la recentralización y la cooperación entre entidades en aras de generar confianza entre los ciudadanos y los aparatos administrativos. Así, la PNGP surge a partir de las críticas a las falencias de las reformas NGP, con base en lo anterior y en los estudios de Arellano y Cabrero (2005) Christensen y Lægreid (2007) Christensen et al., (2008) Diefenbach (2009) y Jun (2009) dichas críticas aluden a: 1) la excesiva descentralización, fragmentación, ambigüedad y difusión funcional; 2) el difuso control vertical; 3) la falta de coordinación horizontal entre las unidades organizativas; 4) la fuerte focalización en los resultados y evaluación de la gestión; y 5) el distanciamiento con la visión generalizadora y de conjunto de bienestar de la ciudadanía.

La PNGP se caracterizaría entonces por su patrocinio, en materia de configuración estructural del Estado, por la recentralización y por mayores procesos de coordinación a nivel horizontal y vertical (esto será desarrollado más adelante), viendo al ciudadano más que un cliente a quien hay que satisfacer, sino también a quien hay que

rendirle cuentas y posibilitarle su inclusión en materia de participación activa y real, tomando como eje la regulación y la profesionalización de la gestión como ejes de la reforma estatal, siendo necesario incorporar una perspectiva de trabajo en redes, que sea propicia a nuevos marcos de gestión interinstitucional, y a un mayor control y evaluación, ya no solo de los resultados sino de la gestión. Es central en el discurso promovido por estos autores, que la PNGP no involucra un abandono total del modelo NGP, sino que implica por el contrario una superposición de los mismos a manera de estratos: no es una corriente que sustituya invariable y por completo a la otra, sino que perviven dimensiones de una y otra en el tiempo

Es posible afirmar que la implantación de nuevas tendencias en gestión pública no supone una ruptura total con las anteriores (Goldfinch y Wallis, 2010). Hemos de señalar que en el caso de la NGP, no se apelaba por el abandono de las estructuras burocráticas y, en el seno de las nuevas formulaciones, las prácticas de la NGP no han sido abandonadas en su totalidad (Dunleavy et al., 2006; Dunn y Miller, 2007; Christensen y Lægreid, 2008). Por tanto, podemos considerar que las sucesivas reformas constituyen un continuo, en el que cíclicamente se van adoptando distintas mejoras en la administración pública. Asimismo, tenemos que subrayar que los modelos de la *Post-New Public Management (P-NGP)* no son sino una recopilación de distintas características de los modelos burocrático y mercantilista. (Pérez, Ortiz, Zafra, y Alcaide, 2011, p. 146).

Por último se referencia a Oszlak (2013) quien identifica por lo menos tres grandes paradigmas de reforma administrativa y reforma estatal, cada uno correlacionado con una matriz asociada a las preguntas ¿cómo se resuelven las agendas públicas, y cuál actor, entre el Estado el mercado y la sociedad, adquieren mayor protagonismo? En primer lugar un paradigma weberiano asociado, a una matriz Estado-céntrica en la cual la agenda pública se construye a partir de arreglos intervencionistas propios de modelos de bienestar propios de modelos de países desarrollados o de modelos desarrollistas en países en vías de desarrollo. En segundo lugar un paradigma empresarial, con una matriz mercado-céntrica, asociada a lógicas de gestión empresarial en el sector público, característica de la NGP y sus políticas de privatización, descentralización, desregulación, desburocratización, tercerización por mencionar algunas. Por último un paradigma construido sobre la base de la apertura a la sociedad, propio de nuevas tendencias como el open government (gobierno abierto) y similares.

Sin embargo Oszlak critica en conjunto estos tres paradigmas señalando que indistintamente ponen el acento en el actor que deviene en responsable de “gestionar lo público”, más no hacen énfasis en las formas en que dicho responsable debe hacerlo. Cada paradigma establece una responsabilidad central a un actor y en cierta medida desliga la responsabilidad de los otros, lo que le da pie a argumentar que “los modelos y paradigmas han exagerado demasiado el alcance de las reformas, acentuando más sus aspectos discursivos que sus realizaciones concretas”. (Oszlak, 2013, p. 3).

Para el autor, la NPM ha significado una “demonización” tanto del Estado como de ciertos valores que fueron asociados a él: la democracia, lo público, el interés general, y la equidad, socavándolos e imponiendo una especie de orden basado en la competencia y el individualismo construidos desde la esfera del mercado y ajenos tanto a la esfera estatal como social. Pero, y este es el punto fuerte de Oszlak, las nuevas tendencias o “rótulos” que se han pregonado en las últimas dos décadas, tales como “buen gobierno” o “buena gobernanza” son propiamente continuidades de la NGP orientadas a superar las falencias identificadas y las limitaciones relacionadas con las promesas de desarrollo. Son varios los puntos que respaldan su argumento.

Primero, son enfoques promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, el BID, y sobre todo la OCDE que relacionan y supeditan su implementación en países en desarrollo, al otorgamiento de créditos, asistencia técnica y acceso a recursos e incluso membresías.

Segundo, se evidencia en los nuevos enfoques variaciones más no rupturas con el modelo de acumulación del sistema capitalista, en otras palabras, los enfoques PNGP introducen cambios en los niveles meso (procesos de políticas públicas) y micro (las relaciones cotidianas de la sociedad y el Estado), pero no generan un cambio estructural del sistema capitalista, ni del aparato estatal, dejando intacto el ethos particular del capitalismo: coalición dominante; división social del trabajo, lógicas distributivas inequitativas, y el rol funcional del Estado como garante del referido proceso de acumulación.

Tercero, pese a encontrarse algunas divergencias entre ambas corrientes especialmente en la forma de relacionamientos entre actores sociales, privados y públicos, las preocupaciones y áreas de estudio siguen siendo las mismas

la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y productividad burocrática; (...) el diseño de estructuras orga-

nizativas más adecuadas; la promoción de comportamientos administrativos más congruentes con la misión y objetivos de las organizaciones públicas; y el logro de mayor capacidad de las burocracias para adaptarse a las restricciones de su contexto. (Oszlak, 2013, p. 8).

De Clinton a Obama

Vlk (2011) plantea cómo, en la década 1990, la NGP era aclamada como la solución a todos los males de la administración pública estadounidense. La administración Clinton, parafraseando al vicepresidente Al Gore, “llegó para timonear más y remar menos”, en síntesis, una administración federal basada en la dirección más que en la ejecución.

La administración Clinton, a raíz del plan de reforma del gobierno federal norteamericano (National Performance Review –NPR–), presidido por el vicepresidente Gore, fundamentó sus postulados de reforma en las doctrinas que Osborne y Gaerber (1992), definieron como “la reinención del gobierno”. Enfoque de la NGP que se centra en abordar a los ciudadanos como clientes, los cuales deben ser puestos en primer lugar frente a la prestación de bienes y servicios públicos. Postulado normativo que parte del principio “ciudadano céntrico” donde el rol político del concepto de ciudadanía se desvanece y es reemplazado por los valores y lógicas del mercado.

La reforma NGP de la administración Clinton-Gore se orientó hacia la reducción de trámites en los procedimientos organizaciones, promovió el aumento del uso de la tecnología en el sector público, buscó incrementar la medición del desempeño y desarrolló un enfoque basado en resultados, lo cual fue presentado con el eslogan de un “Estado más gerencial menos burocrático”. Donde se procedió a otorgar poder (Empowerment) al funcionario, aumentar la capacitación y reducir los mandos medios (Downsizing) con el propósito de lograr mayores resultados (Zeller, 2009, p. 708).

Estado Gerencial será entendido como la emulación de las buenas prácticas (*Benchmarking*) del sector privado en el sector público. Incluso la concepción de reinención del gobierno será equiparada a los modelos de reingeniería (*Reengineering*) difundidos para la época en la empresa privada norteamericana, donde se buscó hacer énfasis en la misión gubernamental y volver a lo esencial (Lawrence y Thompson, 1999). Y cuál es la supuesta misión y esencia gubernamental, en palabras de Clinton: “(es) la economía,

estúpido”.⁴ Un Estado al servicio de la Economía, del crecimiento económico, esa será la prioridad.

Se podría decir que la administración Clinton-Gore, es un fiel exponente de la NGP, pero también lo fue la administración Bush-Cheney, quien acentuó la supuesta importancia de las prácticas empresariales en el gobierno, la competencia contractual entre el sector público y privado, la intensificación del gobierno electrónico, la implementación de la gestión estratégica y la medición del desempeño gubernamental por medio de un sistema de tarjetas de reporte (Vlk, 2011, p. 3).

Las modas administrativas,⁵ tales como Reengineering, Empowerment, Benchmarking, Downsizing y Gestión Estratégica, se aprecian con claridad en la administración Clinton, complementadas con el “Servicio al cliente”, otra moda ampliamente difundida en el ámbito empresarial. Para el caso de la administración Bush-Cheney, si bien habrá continuidad en algunos postulados doctrinarios de las modas señaladas, “*Outsourcing*” y “*e-Business (e-Government)*”, cobrarán importancia. La implementación de dichas modas no es más que un proceso de endoprivatización del quehacer del aparato organizacional gubernamental.

Apreciar las dinámicas gubernamentales estadounidense de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, es relevante para el caso de América Latina y el Caribe, dadas las dinámicas isomórficas coercitivas, miméticas e incluso normativas (Dimaggio y Powell, 1999)⁶

4 En la campaña presidencial Clinton-Bush de 1992, Bill Clinton dando a entender que la prioridad de su gobierno sería la economía, dijo refiriéndose a Bush (padre), “*The economy, stupid!*”.

5 Por modas administrativas se entiende un conjunto de tecnologías y herramientas de gestión que se han desarrollado como “grandes soluciones” a problemas de las organizaciones contemporáneas. Suelen presentarse como novedosas y sustentadas en casos exitosos de implementación en ciertas organizaciones de sectores diversos que tienen en común su gran grado de reconocimiento (Toyota, IBM, Coca Cola, Google, McDonald’s, Walt Disney, Walmart, Microsoft, Bank of America, Bridgestone, Hewlett Packard, Motorola, entre otras). El desarrollo e implementación de modas administrativas, tiende a ser deslocalizado geográficamente y a lo sumo es posible rastrear la nacionalidad de origen de sus concebidos, “gurús” o difusores o de los casos exitosos (pero en una dinámica de globalización, esto se torna difuso).

6 Los antecedentes de los trabajos sobre isomorfismos organizacional, se atribuyen a Meyer (1979) y Fennell (1980), los cuales señalan dos tipos de isomorfismos: 1) Competitivo, en el cual las organizaciones tienen a semejarse unas a otras fruto de la competencia, la especialización de los nichos de mercado, las medidas de ajuste económico y las dinámicas de competencia libre y abierta; y 2) Institucional, las organizaciones tienden a tomar formas y medidas similares producto de las fuerzas externas institucionales que las presionan. Posteriormente Dimaggio y Powell (1999), plantean tres formas de isomorfismos organizacionales: 1) Coercitivo. El cual se debe a presiones

que emergen de las relaciones gubernamentales entre los Estados Unidos de América y la región de América Latina y el Caribe, signadas por lógicas de transferencia de políticas (Policy Transfer), para lo cual los trabajos de Nickson (2002), Bissessar (2002), Culebro (2008) y Dussauge (2012) son ampliamente ilustrativos.

Estamos acostumbrados a frases de campaña como: “Si podemos” (*Yes we can*) o “Es un cambio en el que podemos creer” (*change we can believe in*), consignas populares que fueron acogidas por la primera campaña presidencial de Barack Obama en el 2008. Lo novedoso es que estas frases, fueron tomando forma y mutando a su eslogan de “gobierno abierto” (*Open Government*) que posteriormente se afianzaría como una línea de gobierno fundada en tres pilares: transparencia, colaboración y participación.

Con la llegada de la administración Obama-Biden, emergió un nuevo discurso en la Casa Blanca, más allá del discurso economicista de la NGP fundado en los pilares de economía, eficiencia y eficacia. ¿Cómo llamar este nuevo discurso que habla de cambio, creencias (valores), acción política ciudadana, transparencia, colaboración y participación? Algunos autores han planteado este viraje gubernamental como reformas Post Nueva Gestión Pública (Vlk, 2011).

La administración Obama-Biden, ha sido crítica de los procesos de privatización y reducción del tamaño del gobierno de las anteriores administraciones (*Downsizing*), proponiendo un nuevo enfoque que busca un rediseño organizacional orientado hacia un tamaño organizacional gubernamental óptimo (*Rightsizing*) a partir del análisis de los nuevos retos de la administración, en palabras de Obama: “no se trata de un gobierno más grande, se trata de un mejor gobierno”. Otro aspecto en lo que la administración Obama-Biden, ha sido crítica es en lo referente al carente control del propio aparato gubernamental y la inoperancia de la rendición de cuentas (*Accountability*), así como la filtración de la corrupción

políticas, económicas y sociales (coerción cultural) que ejercen otras organizaciones en dinámicas jerárquicas. 2) Mimético. En respuesta a la incertidumbre y la ambivalencia de sus metas, las organizaciones tienden a imitar a otras en su campo, con el fin de reproducir prácticas y estructuras que consideran exitosas. 3) Normativo. La profesionalización es un factor determinante del isomorfismo, dado que constituye una base cognoscitiva producida por los especialistas universitarios que reproducen dinámicas propias a sus disciplinas y redes profesionales en las organizaciones, lo cual genera filtros de personal que promueven ciertas prácticas y maneras de pensar y excluyen otras, que se alinean con las profesiones y redes de profesionales dominantes del campo organizacional.

en el sistema político a raíz de los mega contratos estatales con corporaciones empresariales (Vlk, 2011, p. 6).

Con ocasión al ataque terrorista del 11 de septiembre y la catástrofe del huracán Katrina, claros ejemplos de problemas perversos⁷ (Harmon y Mayer, 2011, pp. 37-39), la eficacia de las doctrinas de la NGP fue ampliamente criticada (Christensen y Laegreid, 2007, p. 13), dada la inoperancia de las agencias al no comunicarse de manera eficiente ni compartir información, ni recursos, ralentizando, duplicando y anulando esfuerzos ante las crisis humanitarias, lo cual se tradujo en prolongar el sufrimiento de las víctimas.

La administración Obama-Biden, en los primeros años proclamó la transparencia, bajo la publicación de miles de documentos gubernamentales en la Internet. El uso de portales digitales gubernamentales orientados a la participación ciudadana y la creación de iniciativas multi agencia para la resolución de problemas comunes, también fueron medidas iniciales (Vlk, 2011).

Frente a la mezcla funcional de trabajadores federales y contratistas gubernamentales, la propia administración Obama-Biden evidenció un desequilibrio (Davidson, 2010), donde el presidente Obama en dialogo con los sindicatos gubernamentales, acordó trabajar por un equilibrio y aclarar cuáles funciones deberían ser exclusivas del funcionariado y cuáles podrían ser prestadas por particulares. La búsqueda de la cooperación y la colaboración interactorial dialogante de la administración Obama ha sido una característica de sus dos mandatos, aspectos que van más allá de las doctrinas de la NGP.

Dado el pasado de Barack Obama como organizador comunitario en Chicago (Obama, 2009), él se ha inclinado por adelantar asociaciones con organizaciones no gubernamentales y fortalecer el rol comunitario. Frente a la contratación, ha realizado una pronunciada reforma a la reglamentación contractual (desmontando la reforma contractual de W. Bush), volviendo a las licitaciones públicas como regla y el desarrollo del principio de la transparencia contractual (Vlk, 2011), mediante el uso de las herramientas tecnologías y los procesos de rendición de cuentas.

Si bien la administración Obama-Biden, en oposición a la NGP aboga por la recentralización del Estado y por

7 Los problemas perversos (*wicked issues*) en la administración pública se caracterizan por el alto grado de incertidumbre y el alto nivel de las apuestas ante la decisión (impacto potencial). Se entiende como problemas marcadamente politizados. El término se atribuye a Rittel y Webber.

un rol protagónico de lo gubernamental frente al sector privado, continúa en una postura paradigmática que ve al Estado como “solucionador de última instancia”, centrado en el libre mercado. En este sentido se entenderán las políticas de gestión de la administración Obama como reformas PNGP, pero enmarcadas en una corriente ideológica neoliberal heterodoxa.

En síntesis de lo expuesto hasta el momento, existe un nutrido grupo de autores, de los cuales, los expuestos líneas atrás son solo una mínima porción, que argumentan la prevalencia de una continuidad entre las reformas NGP y las reformas PNGP. Dado que las falencias de la NGP son asumidas y complementadas por las reformas PNGP, pero sin implicar un reemplazo substancial, esto es, sin afectar los núcleos centrales que se han promovido con las reformas, solamente han añadido nuevos factores para el análisis.

Sin embargo, existe una segunda referencia a los estudios de PNGP y que señala un polo contrapuesto: la PNGP es un paradigma contrario y diferente al paradigma de la NGP, en el sentido que el primero se toma como una antítesis del segundo, estos referentes serán analizados en el siguiente subcapítulo.

La PNGP como antítesis de la NGP

Existe un marcado desarrollo de la literatura sobre el tema, que ve la PNGP como antítesis de la NGP, esto es, como su opuesta en tanto se centra en desmontar las reformas acaecidas en su seno, y por ende promover un nuevo referente de reformas que supere los fracasos generados por las reformas NGP.

Puede reseñarse que Ramío (2001) es de los primeros autores en lengua castellana en presentar de forma crítica y abierta los problemas resultantes de la implantación de la Nueva Gestión Pública en lo que él denomina los “países latinos”.⁸ Para el autor la NGP presenta dos corrientes que engloban las múltiples tendencias existentes. De una parte la corriente Neoempresarial, mayoritaria en tanto impuesta unilateralmente, de la cual emanan las principales doctrinas y tecnologías aplicables y preceptos de eficacia, eficiencia y economía entre otros elementos, de cuya implantación han derivado problemas tales como

- 1) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre la definición del papel y las características de los modelos

8 Señala el autor que esta categoría de países latinos engloba a los países de Latinoamérica y a los países de Europa mediterránea.

de Estado y regímenes de bienestar; 2) los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa; 3) el impacto de la Nueva Gestión Pública sobre las culturas administrativas de los países latinos; 4) las consecuencias negativas de algunas estrategias de la Nueva Gestión Pública sobre el control de la agenda pública por parte de las instituciones públicas y los problemas de “capturas” y de potenciales pautas de corrupción; 5) la flexibilidad que aporta la Nueva Gestión Pública y que permite, a un nivel teórico, configurar un modelo de gestión postburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar. (Ramíó, 2001, p. 1).

De otra parte una corriente denominada Neopública, cuya naturaleza se basa en la comprensión de una cultura de las organizaciones públicas centrada en un humanismo para lo público, es decir, una Gestión encaminada a establecer nuevos supuestos y valores de lo Público con fundamento en el ser humano como finalidad de la acción pública. La corriente Neopública, hace parte del movimiento de la Nueva Gerencia Pública y es una postura minoritaria en cuanto a su implementación y reflexión académica, respecto a su contraparte, el neopresarialismo que ha marcado la hegemonía en los cambios en la cultura de las organizaciones estatales (Ramíó, 2001, p. 5). Según Ramíó la corriente neopública plantea organizaciones públicas cuyos ejes son

- La repolitización del Estado es decir la mayor preponderancia de la política que de la economía.
- La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir, la consolidación del concepto de ciudadano como epicentro de la relegitimación de la administración pública, mediante la expresión abierta, activa y pluralista de las opiniones. Esto implica que el rol del ciudadano se entiende como activo en todas las dimensiones de lo público y del Estado.
- La ética como eje de los asuntos públicos: “Se deben reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública” (Ramíó, 2001, p. 3).
- El reconocimiento de los derechos ciudadanos, en el sentido que ciudadano se entiende en oposición al concepto de cliente de bienes y servicios del Estado. Por ende se plantea como un accionista político y económico de la Administración Pública y por tanto ha de tener más derechos e incluso deberes que

un cliente: “... entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político”. (Ramíó, 2001, p. 4).

- La orientación de la acción organizacional hacia la satisfacción de los ciudadanos, en la simplificación de los procesos y procedimientos, en el tiempo de acceso a los mismos y en cuanto a la calidad.
- La refundación de los principios y valores estatales como la universalidad y la igualdad en la prestación de los servicios públicos.
- La focalización del gasto estatal como estrategia económica y de eficiencia fiscal debe ser replanteada como fin economicista de la gerencia estatal.
- La responsabilización social, que implica definir con claridad qué ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos, tomando en cuenta que: “en el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos”. (Ramíó; 2001, p. 3).

Uno de los puntos centrales de Ramíó que lo ubica como uno de los autores pioneros de la PNGP es la referencia a la naturaleza axiológica de la NGP, señala que valores y principios de la corriente Neopública de la NGP “están en franca desventaja con los valores neo empresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación” (Ramíó, 2001, p. 5), dado que los valores culturales de la lógica del mercado están implícitos en los instrumentos de la corriente neo empresarial, los valores y principios de la corriente Neopública, fundados desde la ética pública, plantean primero un complejo proceso de interiorización y luego los inconvenientes de “gestionar con tantos miramientos deontológicos”. En consecuencia, una cultura del cumplimiento ético del deber público, implica la confección de instrumentos administrativos orientados a la probidad en lo público, a la rectitud y la integridad de los actores públicos que hacen uso de ellos, aspecto altamente complejo.

Así, Ramíó (2001) toma como referencia los años enfoques Neopúblicos, vislumbrando en ellos la importancia de la cultura de lo público cimentada en lo social y en el desarrollo humano, en contraposición al excesivo forma-

lismo económico de la NGP con enfoque Neogerencial. Lo anterior es claramente una postura PNGP que enmarca las reformas estatales con base en cuatro requisitos descritos por el autor

- Ante los problemas de *decoupling* e isomorfismos imperfectos, se hace necesario la definición de modelos de Estado “autóctonos”, esto es, consecuentes con las realidades sociohistóricas de los países latinos, con base en las cuales se deben repensar las instituciones públicas en tanto estas responden a dichas realidades.
- Ante la primacía del eficientismo como práctica y referente axiológico, se debe construir un equilibrio entre los valores relevantes de los enfoques empresariales propios del Neogerencialismo, en el sentido de establecer un marco de valores sustentados en valores Neopúblicos que sean el cimiento del marco de referencia de la Acción Pública.
- Ante el problema de implementación de modelos extranjeros que no da cuenta de las realidades locales, se debe implantar un modelo de Administración de naturaleza Relacional, esto implica inversión: “en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes.” (Ramió, 2001, p. 22).
- Ante los problemas derivados de la implantación de la NGP sobre la función pública, se debe acompañar la mejora de los sistemas de servicio civil especialmente en sistema de carrera en torno a la consolidación de una cultura administrativa sustentada en personal competente y profesional.

Por otra parte, Riascos (2010) argumenta que la PNGP implica un alejamiento de las reformas NGP en donde se va dejando de lado el fundamento pro mercado o pro mercantilización del Estado, y se consolida un enfoque orientado en las capacidades colaborativas entre Estado y Sociedad: las características del enfoque PNGP serían de acuerdo a la autora: 1) una perspectiva de apertura basada en una mayor participación de la ciudadanía en asuntos de Gobierno; 2) Incrementos en los niveles de colaboración y asociatividad entre los sectores público y privado, y 3) mayor preponderancia y capacidad de gestión por parte de administraciones o autoridades locales, en términos de gestión para el desarrollo económico y social.

Ahondando en esta corriente de análisis, una de las perspectivas de cambio propias de la PNGP está en

cómo incrementar los escenarios proclives a la gobernanza, que potencien una mayor relación entre actores públicos y privados, y logren institucionalizar mayores canales de control y *accountability*, sustentados en los vacíos que entraña la implementación de estrategias basadas en la eficacia, las cuales si bien se basan en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad y la gestión por resultados, dejan abiertas “áreas grises”, (Pliscoff, 2012) en las cuales hay mayor propensión a generar fenómenos de corrupción e ineficiencia administrativa.

Por otra parte, al revisar los procesos de convergencia/divergencia de las estructuras gubernamentales, Culebro (2014) enfatiza la NGP como la tendencia a adoptar estructuras similares, aún a pesar que los resultados generados por estas terminan siendo desiguales, a la par que constituyen efectos no esperados como la fragmentación y la atomización, limitaciones de coordinación horizontal y vertical.

Una tercera línea de análisis es propuesta por Christensen y Lægreid (2005, 2007) y Christensen (2012) quienes enfatizan a través de su modelo *Whole-of-government approach*, WoG (Totalidad del Gobierno -TG-) en la necesidad de abordar los problemas de delegación estructural de la autoridad en los niveles político-administrativos, ocasionados en las dinámicas de coordinación horizontal y vertical que resultan de la elevada segmentación funcional y organizacional generada por la NGP.

Desde Pliscoff (2012), la NGP se ha constituido como un paradigma cuya implementación ha dependido tanto de los abordajes realizados por la academia como por los desarrollos de los diseñadores de política. Sin embargo, un punto común en ambos es que se basan en justificaciones sobre la mejora del accionar administrativo y gubernamental, en el cual se establece la eficiencia en función de la atención a ciudadanos vistos como clientes y usuarios, lo que sin embargo motiva a pensar en las características de los contextos en los cuales las ideas de la NGP buscan ser implementados, debido a que son contextos administrativos proclives a problemas como la corrupción.

Tomando como referencia a Hood (1991), Pliscoff señala que dentro del conjunto de doctrinas administrativas planteadas por este autor, tres son transversales dentro del conjunto normativo propuesto por la NGP, que diferencian su énfasis de otros tales como la administración burocrática: “La contractualización (externalización) como herramienta de gestión para la provisión de servicios o tareas previamente llevadas a cabo por entidades

o funcionarios públicos; el incremento en los niveles de discrecionalidad de los gestores públicos y; la presión por resultados mediante la implementación de incentivos” (Plissock, 2012, p. 2).

Una de las premisas centrales en el estudio de Plissock es que si bien los argumentos de la NGP se basan en la mejora de las capacidades gubernamentales mediante la externalización, la discrecionalidad y la gestión por resultados, los procesos de implementación evidencian la existencia de vacíos o “áreas grises” como se dijo atrás, las cuales posibilitan la generación de la corrupción como una práctica común, posibilitando al autor argumentar que no se está planteando que la NGP per se genere corrupción, sino que las propias doctrinas que se pregonan para lograr un mejor Estado, pudiesen estar generando las condiciones, para que, en la medida que se junten estas con individuos carentes de marcos éticos sólidos, pudiesen darse las condiciones para una mayor ocurrencia de hechos de corrupción (Plissock, 2012).

La PNGP se sitúa, entonces, en el seno de estos dilemas y vacíos que ocasionan las doctrinas de la NGP, la cual a pesar de buscar dar respuestas ha sido la generadora de tales problemas, por ende la PNGP es un enfoque que busca manejar y reducir dichos problemas, por ejemplo a través de la gobernanza (versión Kooiman, 2004), en cuanto a que procura una mayor relación entre actores públicos y privados, constituyendo mayores escenarios de control, en especial de mayores mecanismos de *accountability*, tanto a unos como a otros actores, al tiempo que se establecen mayores canales de interacción en los procesos de política pública, esto es lo que determina que la PNGP sea una antítesis de la NGP.

Retomando a Culebro (2014) el autor enfatiza que la NGP como “conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno” (Culebro, 2014, p. 54) implica por lo menos la implantación de herramientas gerenciales en tres dimensiones

- Herramientas provenientes del sector privado que por ser consideradas exitosas, son migradas hacia el sector público, asumiendo cierto grado de homogeneidad entre ambos sectores.
- Herramientas que propenden generar mayor especialización vertical (distribución de responsabilidades entre niveles jerárquicos y, autonomía y discrecionalidad del funcionario público en la toma de decisiones), y horizontal (la modernización administrativa entendida como proliferación de entidades públicas destinadas a objetivos particulares, se asignan responsabilidades en entidades

que no necesariamente se encuentran en estructuras jerárquicas distintas).

- Herramientas del gerencialismo y delegación de autoridades a funcionarios públicos con el objeto de otorgarles un mayor margen de maniobra en la solución de problemas públicos.

Como se dijo en la introducción de este subcapítulo, en cuanto a la efectividad de las reformas bajo el nombre de la NGP, Culebro señala que se han generado estructuras gubernamentales que se encuentran en un proceso de convergencia/divergencia lo que implica que desde un nivel global los gobiernos adoptan estructuras similares que no siempre conllevan el logro de los mismos resultados, o en otras palabras cuyos efectos terminan siendo desiguales. Esto va aparejado a que se generen un conjunto de efectos no esperados como la fragmentación y la atomización que por una parte limitan la coordinación horizontal y vertical como también la capacidad institucional, en especial lo relacionado con el tema de rendición de cuentas.

Complementando lo anterior, el movimiento de la NGP implicó además la proliferación de nuevas agencias especializadas con objetivo único, lo cual requiere procesos de coordinación que posibiliten la integración del gobierno dada la amalgama y dispersión de los servicios que este se encuentra prestando en la actualidad. Enfoques que se dedican al estudio de estas formas de coordinación son por ejemplo el *Joined-Up-Government* o Iniciativa del Gobierno Unido y el *Whole of Government Approach* o Enfoque integrador del gobierno.

Este punto es central en tanto, citando a Christensen y Laegreid, Culebro señala que en la actualidad se está referenciando un tercer momento de la NGP, denominado PNGP, el cual refiere a instrumentos de regulación enfocados a mejorar la capacidad institucional del Estado, lo más relevante de este tipo de modelos, es que se separan de la NGP ya que asumen la necesidad de solventar los problemas de desagregación entre los que se destaca la dispersión de los servicios públicos, lo cual los lleva a plantear mecanismos que se centren en una nueva coordinación y búsqueda de coordinación y formas de regulación. En palabras del autor, estos nuevos modelos refieren principalmente a un distanciamiento con la NGP en tanto

Desde las contradicciones internas se han podido observar un conjunto de tensiones, ya sea como resultado de la especialización vertical y horizontal, o bien por las nuevas formas de supervisión que incorporan las técnicas y herramientas gerenciales. Estas pueden

englobarse entre dos dimensiones, por un lado la dicotomía entre la autonomía y flexibilidad con que deben contar las organizaciones públicas para mejorar sus funcionamiento y la prestación de los servicios, y por el otro la necesidad de un control sobre estas y de los funcionarios para que exista una mejor transparencia y rendición de cuentas en el gobierno. La segunda dimensión se refiere a las nuevas formas de regulación, es decir, por un lado la NGP promueve un conjunto de medidas destinadas a una desregulación y por consiguiente una disminución en el número de trámites y normas, pero en la práctica, la NGP ha originado una mayor cantidad de reglas. Todo lo anterior, supone entre otros factores, la falsa idea de la despolitización de la vida pública y concebir a la NGP como un instrumento técnico, fuera de consideraciones ideológicas. (Culebro, 2014, p. 67)

Los trabajos de Christensen, T., y Lægreid son tal vez los referentes centrales de la P-NGP, especialmente su modelo de *Whole of Government (WoG)* que puede ser considerado como uno de los mecanismos centrales de la PNGP el cual puede verse desde una doble dimensión: por un lado, desde una dimensión operativo-instrumental, por el otro desde una dimensión cultural. En la primera el WoG propone la reorganización del sector público en tanto estructura de la administración pública para incorporar mecanismos de cooperación y trabajo unido, lo que redundará en la mejora de la coordinación vertical y horizontal. Desde la segunda dimensión, el WoG se enfoca en enraizar un conjunto de valores tales como confianza, colaboración, trabajo en equipo y formación de la función pública; siendo resultado de la combinación de ambas dimensiones, una provisión más integral de servicios al ciudadano. Es central en este documento el referente del WoG en tanto indica un rompimiento fuerte con la NGP en el sentido de buscar una recentralización o fortalecimiento del aparato público, dado que el proceso descentralizador lo que hizo fue minarlo en detrimento de la provisión de servicios públicos, lo cual será tratado de manera especial a continuación.

Whole of Government Approach (Enfoque integrador del gobierno o enfoque de la totalidad del gobierno)

Para Christensen y Lægreid, (2005) la NGP ha implicado un efecto denominado “efecto devolución estructural del sector público” que se caracteriza por una transformación de la estructura organizacional comprendida en el marco de la interacción entre factores internos y externos del sector público, lo cual implica entender desde una perspectiva institucional amplia cómo interactúan tres tipos diferentes de factores: “... rasgos

estructurales e instrumentales (sistema de gobierno nacional), rasgos culturales (tradiciones históricas y administrativas) y limitaciones externas (los ambientes técnicos e institucionales)” (Cursivas del texto citado, Christensen y Lægreid, 2005, p. 559).

En este sentido, el contenido y los efectos de las reformas NGP están definidas no solo por un determinismo ambiental (imposiciones supranacionales o lógicas isomórficas) sino también por rasgos internos como por ejemplo, rasgos del sistema y la forma del gobierno, la estructura formal para los procesos de toma de decisiones e incluso la capacidad y atención del liderazgo político y la mayor o menor compatibilidad de los aspectos institucionales y axiológicos de las reformas con las normas históricas institucionales. Así las cosas, señalan los autores que en el marco de los procesos de reforma, los líderes políticos tienen un grado de maniobra, pero su influencia se encuentra limitada por tres tipos de factores: rasgos ambientales especialmente del ambiente internacional, rasgos del sistema de gobierno y rasgos del contexto histórico-institucional.

Las características de las reformas de la NGP entre las que destacan: 1) un énfasis en valores económicos neo institucionales y su consecuente dominio ideológico por sobre los valores tradicionalmente legítimos del sector público; 2) la imposición de la tesis central del NGP: “más mercado, más gestión y más autonomía producirán más eficiencia” y 3) el carácter híbrido de la NGP, que combina teoría de la organización económica y teoría gerencial, se han constituido en la base de una fragmentación del aparato público estatal, lo cual significa una pérdida de capacidad de coordinación tanto vertical pero especialmente a nivel horizontal.

Lo anterior llevó a ambos autores a proponer en 2007, el modelo denominado *Whole-of-government approach*, como un enfoque de reforma de la administración pública considerado como parte de las tendencias PNGP, el cual si bien no es un enfoque novedoso, se puede considerar como una apuesta en escena de la problematización sobre la coordinación tanto horizontal como vertical. Esto conlleva a señalar cuatro razones que se esgrimen como ejes del enfoque de WoG.

1. Surge como crítica a la centralidad que nuevamente ha adquirido el sector público, se argumenta que dada la proliferación de agencias especializadas se han generado principalmente falencias de coordinación entre ellas, y por ende problemas de eficiencia.

2. Por los problemas de delegación estructural de la autoridad desde los niveles político-administrativos hacia las agencias y unidades especializadas, sin tener en cuenta procesos fuertes de control o mecanismos de rendición de cuentas soportados en el manejo de información.
3. Los contextos externos al gobierno, como por ejemplo el terrorismo, las pandemias y enfermedades de alto riesgo de contagio, y desastres naturales, ponen en evidencia problemas que engloban a la totalidad del gobierno, y propenden porque una mayor coordinación y un mejor manejo de la información son necesarios para evitar resultados no esperados en la gestión del mismo.
4. Emerge como respuesta a los problemas de coordinación horizontal y vertical que resultan de la elevada segmentación funcional y organizacional, buscando con ello la eficiencia.

Señalan los autores que el WoG responde a los problemas que se presentaron en la implementación de las reformas propuestas por la NGP especialmente en sus núcleos duros y en los países en los cuales fueron más radicales los procesos de cambio, por ejemplo Nueva Zelanda y Reino Unido, en los cuales, viejos y persistentes problemas se asomaron luego de décadas de NGP, lo que llevó a dimensionar la forma de abordarlos. En el Reino Unido durante la administración Blair, se manejó la visión de Gobierno Conjunto (*Joined-Up Government*) con la idea de

lograr la coordinación horizontal y vertical con el fin de eliminar situaciones en las que políticas diferentes se socavan entre sí, para la mejor utilización de los recursos escasos, crear sinergias al unir participantes *stakeholders* diversos en un área de actuación particular, y ofrecer a los ciudadanos un acceso a los servicios más integrado, que segmentado. (Christensen y Lægreid, 2007, p. 544).

Lo que define como núcleo similar al del WoG, la forma en que el gobierno de manera conjunta y a través de sus diferentes segmentaciones, logra establecer metas compartidas y respuestas integradas a problemas sociales concretos.

Lo anterior, permite a los autores señalar que el WoG puede ser abordado desde diversos esquemas teórico-interpretativos

- a. Perspectiva estructural o instrumental: en sentido general, toma como referencia la segmentación orga-

nizacional y el papel de los líderes políticos y administrativos para hacer que sus organizaciones trabajen de mejor manera conjuntamente. Una corriente de esta perspectiva es presentada por March y Olsen (1983) quienes muestran los procesos de coordinación como procesos de negociación entre actores diferentes y heterogéneos dentro del mismo aparato público, lo que implica la constitución de mecanismos de negociación de los procesos de reforma y reestructuración, o también procesos de gobernanza colaborativa en la prestación de servicios de corte intersectorial o interadministrativo.

- b. Perspectiva cultural-institucional. Las organizaciones públicas evolucionan (Selznick, 1957) y al hacerlo desarrollan normas y valores que les permiten adaptarse, siendo de vital importancia en los procesos de reforma, en tanto se busca equilibrar fragmentación e integración, individualización e identidad común. Lo que plantea el WoG es que los cambios no son solamente estructurales sino también culturales y de actitudes, en este sentido las reformas parte de la necesidad de construir marcos de valores y equipos de trabajo basados en una ética pública común, es decir la generación de un *ethos* distintivo del servicio público.
- c. Perspectiva del mito. Señalan al respecto los autores que desde esta perspectiva:

Se aprecian las reformas y sus conceptos principales básicamente en términos de mitos, símbolos y modas, en consecuencia, las reformas también tienen que ver con la promoción de reformar símbolos y modas, para que los actores centrales, ciudadanos y medios de comunicación den por hecho que ciertas reformas y conceptos de reforma son inevitables y van a mejorar la eficacia y eficiencia en el sector público. (Christensen y Lægreid, 2007, p. 551).

Esto lleva a pensar también que el WoG pueda ser considerado como un cliché o una moda, en la medida que se sustenta en argumentos sobre la necesidad de arreglar las disfuncionalidades que los demás modelos generaron o no solucionaron, lo que daría una mayor legitimidad a los políticos y líderes organizacionales en los procesos de reforma y cambio organizativo.

Para finalizar, es necesario recalcar según Christensen (2012), que las reformas PNGP han significado el incremento de formas organizacionales más complejas y multifuncionales, lo cual las dota de un papel de reequilibrio de los sistemas administrativos en varios países

a partir de una hibridación entre elementos de la NGP y la PNGP en el sentido de coexistencia de elementos de gobernanza con características de otros modelos de reforma haciendo énfasis en el gobierno y el incremento de su capacidad de coordinación horizontal y mejora del control político

post-NPM implies a mixed pattern of in-house, marketized services and delivery networks, a client-based, holistic management style, boundary spanning skills, joined-up targets, a procedural focus, impartiality and ethical norms and stronger centralized control (Lodge and Gill 2011). Under post-NPM politicians are guarantors of compromise deals between multiple stakeholders, while civil servants are network managers and partnership leaders. Post-NPM is also preoccupied with strengthening the capacity of the center, both politically and administratively, but also structurally reintegrate or control more agencies and state-owned enterprises (Christensen and Lægread 2007a). (Christensen, 2012, p. 1).

Esto refleja que dada la fragmentación generada por la NGP se hace necesaria una mayor capacidad de coordinación, derivada especialmente de los problemas de la especialización vertical y horizontal. Sin embargo uno de los ejes centrales expuestos por el autor es que la reforma P-NGP implica un proceso de estratificación y sedimentación en tanto produce sistemas administrativos híbridos que vincula no solo la NGP sino también formas weberianas

Our major argument is that administrative reforms represent a mixed order (Olsen 2010). The old public administration exemplified by hierarchy and Weberian forms of bureaucracy was supplemented during the NPM reform movement by disaggregation, autonomization, agencification and marketization. This was followed by post-NPM, which entailed patching up the administrative bodies of the state, bringing about stronger integration between the state and the private sector and civil society and increasing central government capacity. Thus what we have seen is not pendulum swings from government to governance and slightly back again, but rather one reform supplementing another in a complementary process whereby the trade-off between different administrative modes has changed, resulting in increased complexity and hybrid organizational forms. (Christensen, 2012, p. 2).

Dados estos elementos y a manera de cierre, puede señalarse que la PNGP se caracteriza centralmente por dos aspectos: en primer lugar, contrarrestar gradual-

mente los problemas de desintegración y fragmentación generados por las reformas NGP y de alguna manera restaurar al interior del sector público, en especial en sus organizaciones, mayores niveles de integración y coordinación, lo anterior dada la fragmentación ocasionada por la NGP que se tradujo en presiones por mayor integración horizontal pero también por la renuencia de los actores políticos en aceptar un control político socavado a partir de la NGP.

En segundo lugar, por la emergencia de un proceso de reforzamiento de la capacidad y control central especialmente en aquellos sectores que son políticamente relevantes, dando como referente la necesidad de mayor coordinación e integración entre niveles administrativos que comparten la consecución de metas compartidas, lo cual rompe el esquema de la NGP centrado en la eficiencia funcional, para unidades organizacionales únicas, causa central de fragmentación, lo que en el desarrollo de la PNGP se promueve como coordinación horizontal que indica una orientación al trabajo mancomunado desde una perspectiva pragmática e inteligente, más que la colaboración formalizada (Christensen, 2012).

Entonces, la emergencia de la PNGP se explica por una serie de factores que permiten su diferenciación conceptual con la NGP. Primero porque la devolución estructural que incluyó la transferencia de autoridad de los niveles político administrativos centrales hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios, o compañías de propiedad estatal, implicó una pérdida de control, influencia e información para los dirigentes políticos y administrativos, dificultando con ello los procesos de rendición de cuentas y la capacidad institucional. Por ende se presupone que la pérdida de poder por parte de los actores políticos a partir de la NGP, no se ha visto referenciada en el hecho que estos son culpados por los malos resultados, por lo que la PNGP busca una reafirmación del poder del centro. Segundo, la PNGP tiene como eje el compensar los problemas de fragmentación generados a partir de las reformas NGP, en el sentido que esta dejó de lado los problemas de coordinación al enfatizar casi que de forma exclusiva los aspectos asociados a gestión del rendimiento, devolución estructural, y organizaciones de propósito único. Dicha fragmentación excesiva llevó falencias en los procesos de cooperación, coordinación e integración, dificultando con ello la consecución de eficacia, eficiencia y objetivos públicos, siendo éstos últimos puntos los ejes de los nuevos enfoques PNGP.

Tercero, las promesas de la NGP no se han cumplido en su totalidad en comparación entre aquellos países más y menos entusiastas con las reformas, especialmente

en términos de la disminución de los gastos de funcionamiento a partir de la reducción de la burocracia, en complementariedad con medidas de eficacia. Ni uno ni otro elementos han sido completamente concluidos con iguales proporciones, en especial las burocracias no necesariamente han disminuido, o los gastos del Estado tampoco lo han hecho, y en aquellos casos documentados en los cuales se han concentrado en acciones en su reducción, esta no ha conllevado aumentos consistentes de eficacia y eficiencia.

Cejudo (2011) pone un punto importante que es necesario referenciar como aparte final de este artículo, y es el hecho que en los países en los cuales se implementaron reformas NGP, se han iniciado procesos de sustitución, aduciendo a que dichas reformas han representado problemas centrales como la desagregación de capacidades gubernamentales en torno a la incorporación de nuevos actores, dando como resultado la generación de marcos referenciales como la Gobernanza. Sin embargo, un punto de debate nace en esta apreciación, y que implica desde Cejudo una mirada diferente del fenómeno: mientras autores arriba mencionados señalan que la Gobernanza es una forma de la PNGP, para Cejudo son diferentes, en tanto la primera se enfoca a la gestión y la segunda a la acción de dirigir a la sociedad; en donde, sin embargo, los instrumentos de la NGP coexisten con la gobernanza como la articulación de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales para darle dirección a las sociedades (Cejudo, 2011, p. 37), lo cual será el tema del capítulo final de este artículo.

PNGP y gobernanza

La Gobernanza hace evidentes nuevas realidades en las cuales se define una transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, al introducir un papel más activo de la sociedad civil en la acción pública, al desligarla de su dependencia gubernamental. Al mismo tiempo refleja una dimensión normativa que implica un conjunto de prácticas de gobierno, basadas en la interrelación entre actores públicos y privados construyendo la coordinación entre actores como eje de la acción pública. Estas nuevas realidades llevan aparejadas formas de gestión de lo público que trascienden las reformas de segunda generación cuyos resultados han sido limitados, y sobre todo cuyos efectos no esperados, han implicado una redefinición de las estrategias de reforma en función a considerar nuevas formas de interacción pública y social que conciben una nueva dinámica de dirección social sin otorgar primacía al accionar del Gobierno, y que por el contrario determinan la forma de articulación de diversas dinámicas de gestión basadas

en términos de capacidades autónomas pero coordinadas de acción. (Cejudo, 2011)

Sin embargo, es debatible la postura de Cejudo, ya que tomando como referencia a Aguilar (2009), puede señalarse que la gobernanza refleja una dimensión descriptiva de la transformación de las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, al introducir un papel más activo de esta en la acción pública, al desligarla de su dependencia gubernamental. También refleja una dimensión normativa que implica un conjunto de prácticas de gobierno basadas en la interrelación entre actores públicos y privados construyendo la coordinación entre actores como eje de la acción pública. En este contexto, plantear la cuestión de la gobernanza implica considerar las nuevas forma de interacción pública y social que conciben una nueva dinámica de direccionamiento de la sociedad sin otorgar primacía al accionar del Gobierno, y que por el contrario determinan la forma de articulación de diversas dinámicas de gestión basadas en capacidades autónomas pero coordinadas.

Así, la gobernanza establece la importancia de un redimensionamiento en el abordaje de los procesos de dirección que se establecen entre Gobierno, sociedad y sector privado, constituyendo la coordinación entre múltiples actores como un mecanismo para lograr su integración a las dinámicas de gobernación; sin embargo, la eficacia de la acción pública depende de los límites que se impongan al centralismo y exclusividad del Gobierno sin importar su capacidad, determinando las dinámicas de incorporación de potencial y recursos propios de los actores públicos y privados para aportar a la solución de problemas y definición de espacios comunes de acción, lo cual no alejaría la Gobernanza como enfoque de la PNGP, sino que ampliaría las lógicas de fortalecimiento del aparato gubernamental como coordinador de procesos sociales.

La gobernanza se puede entender como un proceso determinado por la capacidad de desarrollo de la sociedad civil (organizaciones públicas no estatales y organizaciones privadas) y no solamente a partir de la acción del gobierno, como enfoque y como práctica, la gobernanza construye una visión en la cual la acción pública no es una acción estadocéntrica sino que es multi-céntrica en tanto se evidencia en la actualidad, la emergencia de estructuras políticas que involucran a actores diferentes al Estado, determinando así que no sea necesaria una dependencia exclusiva de la participación del Estado en dichos asuntos.

Martins (2010) refiere que a la par de la evolución del Estado, también evoluciona la gestión de lo público. Hacia 1990 aparece el enfoque de la Gobernanza en el

contexto de crisis de las reformas de primera generación, proponiendo el redimensionamiento de la gestión pública como coproducción de políticas consensuadas y relacionales. Lo que posibilita construir nuevos marcos interpretativos de la realidad (Chica, 2011), que den cuenta de configuraciones no exclusivas del Estado, cuyas interpretaciones impriman nuevas racionalidades al quehacer administrativo, por ejemplo, el enfoque centrado en el ciudadano, la posburocracia, la reducción de trámites, la Gestión para resultados entre otros, cuyo énfasis es generar una gestión más exitosa que conlleve la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, aspecto en el cual se evidencian las falencias de las reformas de y segunda generación.

Por otra parte, con referencia a Dussauge (2009) en materia de reformas administrativas ha emergido una nueva tendencia que recoge elementos de las denominadas "C's" (Confianza, Compromiso, Coordinación, Colaboración, Concurrencia, Comunicación, Cultura, Ciudadanía, etc.) que más que un viraje semántico frente a las "E's" (Economía, Eficacia, Efectividad) implica un redimensionamiento de los procesos de reforma administrativa en contextos en los cuales la NGP se ha quedado de alguna manera corta.

Los retos que enfrentan las organizaciones públicas en el diseño de sus políticas de gestión está dado ahora en resolver el problema de la confianza,⁹ es decir, aprender a crear confianza, en otras palabras, las reformas llevan en cierto sentido a generar gobiernos más abiertos en los

9 La pregunta por la confianza fue abordada por Max Weber al interpretar la confianza como una condición para que las relaciones sociales sean duraderas (Weber, 2005). Francis Fukuyama (1998) comprende la confianza como un capital social, es decir como un "conjunto de valores o normas informales compartidas entre los miembros de un grupo, que permiten la cooperación entre los mismos" y posibilitan en desarrollo. Niklas Luhmann, desde otra orilla teórica, enriquece el concepto de confianza, con la pregunta "... si es aconsejable para los sociólogos empelar términos y conceptos sacados del uso común o del ámbito tradicional de la ética." (Luhmann, 1996, p. 3). Luhmann ve ventajas en un vocabulario común con el mundo social al formular teorías e invita a formular una teoría propia que en el caso de la confianza, para su época, ve de actualidad (y lo sigue siendo), y señala un abismo entre la teoría y el trabajo empírico al respecto. Por lo cual cobra interés plantear la pregunta por la gestión de la confianza en la gestión pública.

La confianza se asocia con los términos de credibilidad, esperanza y familiaridad. Desde Luhmann (1996) se asocia la credibilidad como un producto de constatación del pasado-presente, en tanto que la confianza se orienta hacia el presente-futuro. Tanto en la credibilidad como en la confianza, operan creencias, pero en la confianza se evidencian expectativas que definen límites, planteando un sistema social de confianza-desconfianza, donde la confianza como un adentro reduce la complejidad del sistema y la desconfianza inscribe un horizonte presente-futuro complejo e incierto, frente a la predictibilidad de la acción.

cuales la ciudadanía sea participe de forma más directa y los gobiernos sean más capaces de responder de forma ágil a las demandas sociales.

Igualmente, los problemas de coordinación, en tanto que no son un tema nuevo, pero son generalizados por la proliferación de agencias con sentido único, con sus falencias de comunicación intragubernamental o en función de abordar y solucionar los problemas perversos o de mayor complejidad (*wicked issues*), que no son abordables por los mecanismos de coordinación jerárquica funcionalista. La coordinación así vista se entiende como un proceso de conflicto y negociación que se hace complejo en tanto involucra un mayor número de actores público/privados.

Por último los retos en materia de colaboración aluden a pensar el Estado en lógicas de interrelaciones en contextos heterogéneos, entre el sector público, el sector social y el sector privado hacia la consecución de objetivos comunes. Lo anterior lleva a pensar en formas de gobierno no jerarquizadas sino en red, lo que implica la construcción de un esquema institucional basado en la capacidad del gobierno principalmente para motivar a actores sociales y privados a participar en redes público privadas, y dentro de ellas a generar procesos de negociación de acuerdos y resolución de conflictos, en otras palabras motivar trayectorias de interdependencia, sin dejar de lado márgenes de autonomía (figura 1).

Figura 1. Posnueva Gestión Pública de las "E's" a las "C's"



Fuente: elaboración propia desde la perspectiva de Dussauge y Christensen

Si bien la evidencia empírica señala que las reformas administrativas no generaron en muchos contextos los

resultados que les eran imputados, es decir no significaron necesariamente una mayor eficacia, eficiencia y efectividad, también hay evidencia que la participación ciudadana en los asuntos públicos es necesaria para fortalecer los procesos de reforma de los aparatos administrativos (Ibarra y otros, 2002; Ficher, 2009) lo cual posibilita hablar en términos de PNGP en un contexto de producción de gobernanza democrática porque argumenta la importancia de establecer mecanismos que den cuenta de dos dimensiones.

1. De acción colaborativa más enfocada a garantizar la interacción social para tomar como referencia la capacidad de los demás actores sociales. La gobernanza implica un mayor interrelacionamiento entre Estado y Sociedad constituido sobre procesos de coordinación, en tanto esta constituye el eje a través del cual se dirigen los procesos de negociación y la construcción de confianza en las instituciones públicas, pero sobre todo en la capacidad complementaria de los actores de lograr desarrollo y bienestar colectivo (ver Papadopoulos, 2008).
2. Gestiológica administrativa, en tanto la gestión implica un doble proceso, por un lado la NGP impulsa el cambio y la transformación de viejas estructuras jerarquizadas y burocratizadas, pero por el otro, la NGP genera vacíos en los cuales estas estructuras encuentran respaldo para su estabilización y permanencia en el tiempo, dando como resultado, por ejemplo, un maridaje entre lo nuevo y lo viejo, una férrea burocracia con discurso gerencialista o estructuras basadas en procesos con líneas jerarquizadas bastante definidas.

En este orden de ideas, este tipo de factores llevan a pensar que el diseño de procesos de modernización administrativa deben tener en cuenta las especificidades y características de la sociedad, la organización y las interrelaciones entre los actores involucrados en determinados procesos de política, con el objeto de dejar de lado el énfasis en la prescripción normativa la cual, como recetario, busca ser implementada en realidades y contextos diferentes.

Conclusiones

El desempeño del sector público ha sido “analizado” desde las perspectivas NGP y PNGP, pero estas lo han realizado desde polos opuestos (lo que no significa que sean antagónicos), la NPM ha hecho énfasis en la dimensión individual, singular y empresarial, mientras que la PNGP lo ha hecho desde una dimensión más social, colec-

tiva y socioestatal, pero ambas han procurado devenir en la tendencia dominante en materia de determinar las posibles soluciones a los problemas de desempeño del sector público; ¿Por qué entonces su emergencia?

Christensen y Lægreid en sus textos citados pueden dar una respuesta: los efectos secundarios no deseados propios de las reformas NGP. Para estos autores las reformas PNGP incitan a un cambio en la racionalidad: implica eliminar la fragmentación del aparato público causada por la extendida moda de crear agencias autónomas de propósito único, al tiempo que se procura implantar modelos de buena gobernanza, en aras de generar mayor confianza, *accountability*, y capacidad de gobierno.

Se desprende de lo dicho líneas atrás, que la PNGP se ha convertido en una tendencia que algunos autores sitúan emergente desde la segunda mitad de la década de 1990, mientras otros la sitúan en la década siguiente, aunque unos y otros con independencia de su origen temporal coinciden en que la PNGP aboga centralmente por tres aspectos interrelacionados: incrementar el papel del centro político, poner el acento en un *ethos* y un sistema de valores propio del sector público y fomentar lógicas colaborativas de gobierno sustentadas en modelos de gobernanza.

A pesar de esta referencia de especificidad, con relación a la pregunta guía de este artículo, no se considera que la PNGP implique necesariamente una ruptura con la NGP, pero tampoco que sea una fase siguiente de esta. Atendiendo a la literatura relacionada, principalmente de origen europeo y anglosajón, se comprende la construcción de un discurso con bases empíricas acerca de cómo las reformas NGP constituyeron en muchos casos fracasos e incluso propiciaron las condiciones para la expansión de múltiples problemas como la corrupción, la inequidad social o la pérdida de referenciales democráticos en la gestión pública.

En consecuencia este discurso ha llevado a ciertos autores a proclamar de alguna manera que la NGP ha muerto, y que sus reformas solo alcanzaron la superficie, por lo cual se hace necesario generar un nuevo marco de reformas que vincule al centro de gobierno con un nivel de desempeño sin igual y que sea responsable de la gestión ante la ciudadanía y en colaboración con la sociedad civil, que tome como referencia procesos de apertura y participación social, sustentados en un *ethos* de interés común en aras de generar mayor equidad y confianza.

Sin embargo, el repertorio de la PNGP no abandona el nivel elevado de prescripción normativa, pareciera que los temas cambian, pero posan en un nivel de rece-

tario —siguiendo el discurso de Oszlak— solamente se propone un cambio en la matriz relacional y en el responsable de la gestión, pero no se delimita concretamente la forma en que los cambios pueden ser llevados a cabo. Por ejemplo, mientras la NGP abogó la sustitución de la burocracia por el servicio gerencial, en la práctica ambos fenómenos convivieron y generaron una especie de simbiosis que lejos de debilitar los aparatos públicos fortaleció algunos aspectos, como la integración y la autoridad lo que refleja que las reformas conviven, generan su propio *ethos* “burocrático-gerencial” y ahora posgerencial. Más allá de las formas de evaluación de políticas de gestión, cabe la pregunta por las formas de terminación o cierre de políticas de gestión. Dado que la NPG promulgó que la burocracia estaba moribunda en su última etapa, pareciera al contrario que la burocracia es hoy un “zombi” fuerte y rozagante.

Que la PNGP sea o no una continuidad de la NGP o por el contrario que sea su ruptura depende principalmente de dos factores: primero, desde una perspectiva académica, del ojo del observador, y de la forma como este asuma la NGP (como reforma fracasada o como reforma limitada) en el primer caso, al PNGP será el mecanismo medio de sustitución, pero en el segundo implicará más un proceso de complementariedad. Desde una perspectiva empírica, la continuidad o ruptura dependerán de la voluntad política y de la forma en que los decisores políticos vean el pasado como una amenaza o como una posibilidad de construcción del futuro.

A este respecto, es válido preguntarse si las reformas PNGP han resultado en mayores capacidades de acción de los aparatos gubernamentales y sus responsables políticos, y al mismo tiempo han significado una ampliación de las esferas “colaborativa” (nivel inter organizacional en el seno del sector público y, “deliberativa” en la interrelación sector público, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía ampliada. La falta de estudios empíricos y evaluativos sobre las reformas imposibilitan dar una respuesta concreta a este punto, pero a su vez, esta falencia propone un referente de estudio válido y especial si se quieren analizar las trayectorias de reforma acaecidas en países de América Latina y el caribe como es el caso de Colombia, en aras de determinar los elementos característicos de las propias realidades en materia de reformas administrativas y estatales.

Financiación

Ninguna.

Conflictos de interés

Ninguno.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2007). *Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Washington, D. C: BI.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008). *Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo. Libro de consulta 3ª Edición*. Washington D.C.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FC.
- Barzelay, M. (2011). *La Nueva Gestión Pública*. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública. Siglo XXI Editores*, 114 -, 15.
- Cáceres, G., T y Arellano Rodríguez,, & M, (2007). *Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina. Revista gerencia y salud. 45(46-65)*.
- Cejudo, G. M. (2011). *La Nueva Gestión Pública. Una introducción al Concepto y a la práctica*. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública. Siglo XXI. Editores*, 17-47.
- Chica Vélez, Sergio. (2011). *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Administración & Desarrollo, 39 (53), 57-74*
- Christensen, T. (2012). *Post-NPM and changing public governance. Meiji Journal of Political Science and Economics, 11*.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2005). *El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. Gestión y Política Pública. XIV, 3, 557-598*.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Reformas Post nueva gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos. Gestión y Política Pública, XVI (2)*.
- Fennell, M. L. (1980). *The effects of environmental characteristics on the structure of hospital clusters. Administrative Science Quarterly, 25(3), 485-510*. Retrieved from <http://www.scholaruniverse.com/ncbi-linkout?id=10248233> pmid:10248233
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise*. Oxford: University Press.
- Fukuyama, F. (1998). *Trust = La Confianza*. Barcelona: Ediciones Grupo Zeta.
- Guerrero, O. (2002). *Gerencia pública cataláctica: Romance sin política*. México: McGraw-Hill.

- Guerrero, O. (2009). El fin de la Nueva Gerencia Pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, 13 Junio.
- Hajnal, G., y Rosta, M. (2015). NPM and post-NPM in the view of European administrative elites: Towards understanding the relationship of public management reform doctrines. En. *IRSPM Annual Conference*, 24.
- Hood, C. (2011). Una gestión pública para todo momento? En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública*. Siglo XXI Editores, 48.
- Ibarra, P., Martí, S., & Ricard Gomà (coordinateurs, (2002). *Creadores de democracia radical movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelone: Icaria.
- Lægreid, b.T.C.a.P. (edited), (2007). *Transcending new public management : The transformation of public sector reforms*. Burlington, Vt: Ashgate.
- Lawrence R J y Thompson F, (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: Lecciones de la reforma de los sectores público y privado. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- Martins, H. F. (2010). Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública. *Publix Editora*, 256.
- Meyer, J. W. (1979). *The impact of the centralization of educational funding and control on state and local organizational governance*. Stanford, CA: Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford University, Program Report.
- Moreno, C., & J E, . enero-junio de 2014). Modernización Administrativa y Post - Nueva Gestión Pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. III, 1, 53-74.
- Moreno, C., y J E, (2008). Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12(44), 531-542.
- Mussari, R. (2010). *After NPM: ¿What's Next? Studying reforms, Experiments and Change in Local Democracy and Local Public Sector reforms in Europe: Theories, Methods and Trends*. Siena, Italy: Department of Business and Law, University of Siena.
- Nickson, A. (2002). Transferencia de Políticas y Reforma en la Gestión del Sector Público en América Latina: El caso del New Public Management. *Reforma y Democracia*. *Revista del CLAD*, 24, 113-142.
- Obama, B. (2009). *Los sueños de mi padre. Una historia de raza y herencia*. Bogotá : Editorial Debate.
- Oszlak, O. (2013). La Gestión Pública Post - NGP en América Latina: Balance y Desafíos Pendientes. IX Conferencia de la INPAE: «Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público, 11.
- Papadopoulos, Y. (2008). *Assessing the claims of 'Post-parliamentary' governance. Few certainties, much more open questions*. En. New York: Routledge.
- Pérez, G., Ortiz, D., Zafra, J. L., y Alcaide, L. (2011). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13, 129-150.
- Pollitt, C. (2011). Justificación por las Obras o por la Fe? Evaluando la Nueva Gestión Pública. En: Guillermo M. Cejudo (Comp.) *La Nueva Gestión Pública*. Siglo XXI Editores.
- Riascos A. Eliana, (2010). *El Análisis multicriterio en la gestión de la Biodiversidad*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón Pachón, J, (2011). *Análisis epistemológico de la Administración Pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: Digiprint Editores. E.U.
- Van_Gestel, N., y Teelken, C. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política. *Gestión y Política Pública*. XIII, 2, 427-467.
- Varas, P., y C H, (2012). Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción. En *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2.
- Vlk, B. (2011). Post-new public management under the Obama administration: an early snapshot. *The Michigan Journal of Public Affairs*, 8.
- Yáñez, H., y J F, (2009). Administración y gestión del sistema sanitario público. El marco institucional (apuntes. *Revista Administración Sanitaria*, 7(1), 99-112.
- Zeller, S. (2009). Performance Anxiety for 'New' Federal Standards. *CQ Weekly*. March, 30.