

DESPUÉS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, ¿QUÉ?

Eduardo Araya* y Andrés Cerpa**

Introducción

La mayoría de los gobiernos occidentales, independiente de su signo o preferencia ideológica, han llevado a cabo, explícita o implícitamente, variadas transformaciones y reformas en los últimos 40 años, teniendo como objeto al Estado y la administración.

Los principios sobre los que yacían las antiguas formas de administrar las organizaciones públicas, cedieron lugar a formas notoriamente diferentes, para algunos más flexibles y dinámicas, similares a las técnicas empleadas por el mercado y la empresa privada en la búsqueda de eficiencia, eficacia y efectividad. Cobró fuerza una suerte de “paradigma” que propuso, frente a los sempiternos problemas de la burocracia, soluciones basadas en la introducción, en el sector público, de aquellos mecanismos propios de la empresa privada y el mercado. El modelo seguido ha sido presentado como universal, pero no ha atendido características propias del desarrollo político y administrativo de cada país. (Sánchez, 2008).

Este nuevo paradigma se instaló en la discusión tanto académica como profesional dentro las Administraciones Públicas mundiales, en un contexto de transformaciones un poco más amplias, entre las que sobresalen la caída del Estado de Bienestar, la aparición del ajuste estructural, la desregulación

* Director del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Sus áreas de investigación son la participación y las políticas públicas, el gobierno electrónico, la e-política y la función fiscalizadora del Estado. Coautor del libro *Sindicatos y Políticas Públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una Década (1996-2004)* (Editorial Universitaria, 2009), ha publicado artículos en revistas internacionales como *Buen Gobierno* (México) y *Journal of Public Affairs Education*.

** Estudiante del Programa de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Actualmente, se desempeña en la Tesorería General de la República.

económica, y las transformaciones en el pensamiento económico mundial, marcadas desde el paso de la visión estadocéntrica a una de mercado, las interpretaciones de lo público que llegan desde el mundo de la disciplina económica, particularmente la teoría de la elección pública. (Letelier, 2004), el proceso de globalización en sus vertientes económica, financiera, tecnológica y cultural, y la aparición nuevas demandas locales y globales desde y hacia los Estados. En suma, el Estado perdió protagonismo frente al mercado y a las grandes empresas transnacionales que vinieron a sustituir parte de sus funciones, muchas de las cuales también empezaron a competir con él y a dejar obsoletos los servicios, procedimientos y tecnologías que el Estado generaba.

Esto, sumado al descontento de la ciudadanía por los servicios prestados desde el aparato gubernamental y los crecientes costes internos para mantener un modelo de Estado en amplia retirada, obligó a la búsqueda de fórmulas nuevas, diferentes. Se volvió la mirada al sector privado.

Las ideas centrales de la Nueva Gestión Pública

El concepto de Nueva Gestión Pública (NGP) proviene del estudio fundacional de Christopher Hood (1991), titulado "A Public Management For All Seasons?". En él señala que, en los 15 años anteriores a la aparición del trabajo en cuestión, se rompieron las tendencias internacionales referentes a los temas de administración pública, específicamente debido a la reforma y modernización de ésta, llevada a cabo en el Reino Unido. En general, estas reformas, impulsadas en la década de 1980, por el gobierno de Margaret Thatcher, incluyeron cuatro grandes temas en administración:

- Esfuerzos por disminuir, o revertir, el crecimiento del gobierno en lo referente a provisión de personal y gasto público.
- El cambio hacia la privatización o cuasi privatización, con renovado énfasis en la subsidiariedad de la provisión de servicios.

- El desarrollo de la automatización, particularmente, en tecnologías de la información, producción y distribución de servicios públicos, y
- El desarrollo de una amplia agenda internacional, enfocada e incrementada en los grandes temas de administración pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación internacional.

Durante la segunda mitad del siglo XX, Gran parte de los estudios sobre las políticas de administración y gestión de los gobiernos quedaron, en la lógica del Estado de Bienestar, dentro de márgenes muy estrechos, puesto que lo que más interesaba al Estado de postguerra eran la seguridad nacional, los logros económicos, la seguridad social, la salud y la previsión. Se consideró, por lo tanto, a la gestión, como un instrumento a través del cual se formulaban las políticas e implementaban programas ,en vez de que ella fuese objeto de debate político por si misma (Barzelay, 2003)

Fue en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher, donde se hizo exitosamente de la cultura, las dimensiones, el costo y el desempeño de la administración pública una cuestión política. Se llevaron a cabo políticas de gestión pública en áreas tales como organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría, evaluación y contratación (Barzelay, 2003). Este proceso no ocurrió solamente en el Reino Unido, sino que también en el resto de la Commonwealth y los Estados Unidos.

Lo que Hood (1991) denomina Nueva Gestión Pública es un término impreciso que fue incorporado a falta, quizás, de uno que diera cuenta de mejor forma de los cambios recién reseñados. Cruzó los diferentes sectores de la política, como las fronteras de los países. Sus propuestas e innovaciones provinieron de la práctica y del sector privado más que de los centros de investigación, y pasó algún tiempo para se comenzara la teorización y fijación de sus ideas y modelos conceptuales. Para otros autores, la NGP proviene tanto de la especialización académica como de la actividad gubernamental, definiéndola como campo de discusión amplio

sobre las intervenciones en relación con las políticas dentro del gobierno ejecutivo (Barzelay, 2003).

Tabla 1: Características de la NGP

| N° | DOCTRINA | SIGNIFICADO | JUSTIFICACIÓN |
|----|---|--|--|
| 1 | Profesionales prácticos en la administración del sector público. | Control discrecional activo y visible en las organizaciones. | La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la asignación de responsabilidad. |
| 2 | Estándares explícitos de medición en el actuar. | Definición de Metas, objetivos e indicadores de éxito preferentemente expresados en términos cuantitativos. | La rendición de cuentas (accountability) requiere claridad en la declaración de Metas. |
| 3 | Gran énfasis en el control de los resultados. | La asignación de recursos e incentivos, unidos a la medición del desempeño disuelven el extenso centralismo burocrático. | Poner la atención más en los resultados que en los procedimientos. |
| 4 | Cambio en la desagregación de las unidades en el sector público. | Cambios en las anteriores unidades monolíticas no atándolas a los formularios y descentralizándolas en base a un presupuesto propio con un control básico. | Necesidad de crear unidades administrables separadas de la provisión de intereses, obteniendo ganancias y ventajas en la eficiencia. |
| 5 | Hacer competitivo el sector público. | Cambiar los términos contractuales del personal y procedimientos públicos. | La rivalidad es la llave para disminuir los costos y mejorar los estándares. |
| 6 | Poner atención en el sector privado y en sus estilos de administración. | Erradicar el estilo militar de administración por mayor flexibilidad en la contratación y premiación. | Necesidad de provisión de herramientas del sector privado al sector público. |
| 7 | Poner atención en el uso de los recursos. | Disminución de los costos directos, aumento de la disciplina laboral, resistencia a la unión de demandas limitando los costos complacientes de los negocios. | Necesidad de frenar la demanda por el uso de recursos públicos "hacer más con menos". |

Fuente: Hood (1991).

Los pilares de esta visión estarían en el *Public Choice*, que promueve la introducción del sector privado en la producción pública, la *Teoría de los Costes*

de Transacción, que establece un criterio de costos entre la actuación pública versus la privada, el *Neo-Taylorismo*, que pretende disminuir los niveles jerárquicos de las organizaciones como también su aparato burocrático, y la *Teoría de la Agencia*, la cual genera compromisos entre organizaciones estableciendo para ello controles de información, responsabilidad y rendición de cuentas (Hood, 1991).

Lo que se ha promovido bajo el alero de la NGP persigue aumentar la eficiencia y eficacia de la administración, la reducción de los costos asociados a la prestación de servicios y aumentar la calidad de estos, introducir modalidades de competencia interna, y que permitan a los ciudadanos elegir entre servicios. Lo que se busca es formar "...sistemas de control dirigidos a otorgar plena transparencia en los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana" (García Sánchez, 2007).

Nueva Gestión Pública. La caída o el cambio de modelo

Las ideas de NGP se pudieron implementar en momentos críticos en países, por ejemplo Nueva Zelanda, en los que existían crisis fiscales (Van der Meer, Raadchelders y Toonen, 2008). Sin embargo, hoy es precisamente el mercado el que está mostrando una profunda crisis. Por ello, y por los resultados incompletos que muestran algunas reformas (Sánchez, 2008), es que estamos frente a un momento propicio tratar de dilucidar cuál es el tipo de administración pública que necesitamos hoy día.

A casi 30 años de haber iniciado las prácticas de transferencias de las experiencias del mundo privado a lo público, parece ser que estamos en la búsqueda de nuevos modelos. Barzelay (2003) señala que las propuestas y

materias abordadas por la NGP se han dispersado en varias direcciones, lo que hace perder forma y estructura a este cuerpo de pensamiento.

Desde hace algún tiempo, se ha consolidado la idea que no es posible copiar mecánicamente lo que hace el sector privado. El sector público tiene especificidades que son propias y que hoy se valoran más, entre ellas, sus fines, su marco normativo, el origen de los recursos, los mecanismos de control, el régimen del personal. A ellas hay que agregar otras que han ido quedando claras en los últimos años: Es el proceso político, y no el mercado, el mecanismo de asignación de recursos; la administración pública tiene el carácter de poder público; o la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor y las dificultad de medir el valor creado. Cualquier modelo o paradigma debe considerar esas cuestiones como condición de éxito.

Si algunas medidas resultaron exitosas en países desarrollados, éstas no tienen por qué ser exitosas en países con economías pequeños, con institucionalidad frágil, y con importantes cuadros de inequidad. La NGP debería dar cuenta de esa condición.

Más específicamente, habrá que evaluar las concretas condiciones que tienen los Estados, y sus administraciones, así como la calidad de las instituciones para verificar qué tipo de respuestas son las más pertinentes.

La NGP surgió bajo el sustento de un grupo de ideas basadas en la economía de mercado, la competencia, la orientación al cliente, más como un conjunto de recetas que como una base doctrinaria. Se mezcla con el neoliberalismo, quien le ofrece ese sustento doctrinal a cambio del sustento programático que la NGP le ofrece al neoliberalismo (Guerrero, 2008)

A propósito de los últimos acontecimientos en la economía mundial, y considerando que los principales países impulsores de la NGP han entrado en

recesión y, más aún, algunos han llevado adelante fuertes medidas de carácter estatista, se ha llegado a plantear que la economía mundial seguirá siendo capitalista, pero ya no neoliberal, lo cual pondrá en tensión la continuidad de las nuevas propuestas de la NGP. Incluso, ya hay quienes la han dado por muerta. En noviembre de 2008, en el contexto del *XIII Congreso del CLAD*, en Buenos Aires, Omar Guerrero ya le aseguró un lugar en el cementerio de las reformas administrativas.

¿Es la misma, la NGP, ayer que hoy? ¿Partirá con el mismo sigilo que utilizó para infiltrarse en el Estado y la administración? O... ¿ya partió?

BIBLIOGRAFÍA

Barzelay, Michael. 2002. México: Fondo de Cultura Económica.

García Sánchez, Isabel. 2007. La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias. *Presupuesto y Gasto Público* 47: 37-64.

Guerrero, Omar. 2008. Fundamentos Intelectuales de la Nueva Gerencia. Ponencia presentada en el *XIII Congreso Internacional del CLAD* sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, 4-7 de noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration* 69 (1): 3-19.

Letelier, Leonardo. 2004. El Aporte de la Ciencia Económica. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 2 (5): 35-48.

Sánchez, José Juan. 2008. Las Reformas Neogerenciales en Hispanoamérica: Enseñanzas para Incrementar las Capacidades de Gobierno. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 12 : 105-123.

Van der Meer, Frits; Jos Raarschelders; y Theo Toonen. 2008. Modelos Administrativos, Tradiciones y Reforma: ¿Último Recurso Explicativo?. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 12: 85-103.