

MOMENTO UNO

1. FUNDAMENTOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA

La administración pública como actividad organizada del Estado se fue transformando de manera acelerada en las dos últimas décadas (1980-1990) del siglo XX. El cambio del Estado Benefactor hacia el Estado Regulador modificó los fines, instrumentos y políticas públicas aplicadas por los gobiernos. Para algunos autores se trata de uno de los mayores cambios ocurridos al interior de la parte más visible del gobierno: la administración pública. Bajo la influencia del gerencialismo privado y de la teoría de la elección pública (public choice) nace el llamado movimiento del New Public Management (Nueva Gestión Pública) que ataca los fundamentos esenciales de la Administración Pública Progresiva (APP) a decir de Hood (1994) conocido como Modelo Burocrático.

Esta investigación pretende de manera sucinta presentar el origen, desarrollo, planteamientos básicos y principales críticas a la propuesta de la Nueva Gestión Pública, que tiene como antecedentes los trabajos de Osborne y Gaebler (1992) llamado Reinvención del Gobierno y el de Barzelay (1992) denominado el Modelo Posburocrático, así como diversos trabajos productos de reformas de la gestión pública realizadas en países como Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Canadá, entre los casos más representativos.

Este trabajo parte de dos líneas de investigación interrelacionadas: la gestión pública y la governance. La primera, tiene que ver con una interpretación más instrumental y dinámica del objeto de estudio de la administración pública. La segunda, una interpretación que proviene de la Ciencia Política y que busca conformar una interpretación del gobierno cercana a una red de instituciones y nuevos actores políticos y sociales donde el gobierno ya no es el único interlocutor. Por el contrario, para tener una governance requiere de los consensos, acuerdos, negociaciones y coordinación con otros actores que están fuera del alcance del gobierno, pero que requiere de su apoyo, comprensión y por supuesto de su legitimidad.

A partir de estas consideraciones, esta investigación sostiene cuatro hipótesis centrales: 1) que el objeto de estudio de la administración pública es compartido y forma parte de una "orientación" de la gestión pública, por tanto, la administración pública no puede desaparecer, ni por la gerencia pública o la gestión pública; 2) estas dos orientaciones -la gerencia pública y la gestión pública- no pueden ser empleadas como sinónimos, ya que se trata de actividades y conocimientos de diversa naturaleza, aunque comparten un origen común -el management- son dos categorías diferentes en el contexto teórico de la administración pública; 3) la Nueva Gestión Pública es más un esfuerzo institucional para mejorar el funcionamiento de la administración pública que un cuerpo de conocimiento sistematizado y ordenado; y 4) mientras que la Nueva Gestión Pública fortalece las capacidad administrativa de los gobiernos, por su parte, la Governance -gobernanza- fortalece las capacidades políticas, por lo que ambas comparten una misma naturaleza:

toda gestión pública es una gestión política.

POLICY, MANAGEMENT Y GOVERNANCE

Durante las últimas tres décadas del siglo XX aparecieron tres grandes paradigmas o corrientes administrativas que nutren el objeto de conocimiento de la Administración Pública: 1) la policy (políticas públicas) provenientes de estudios alternativos al interior de la Administración Pública; 2) el public management (gerencia pública o gestión pública) que tienen su origen de los enfoques gerenciales privados, de las teorías de la elección pública y del impulso de instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; y 3) la governance (governabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernanca o "buen gobierno") que proviene de investigaciones realizadas dentro del campo de estudio de la Ciencia Política.

Mientras que la policy ha tenido un desarrollo acelerado, tanto en lo teórico como en los diversos campos de estudio que ha construido (ciencias de policy), este trabajo parte del supuesto de que uno de los orígenes más importantes de la gestión pública fueron las llamadas políticas públicas. Estas constituyen una de las orientaciones más destacadas dentro de la Administración Pública, en lo que Bozeman ha denominado el Enfoque "P" de la gestión pública.

Por lo que corresponde a la segunda corriente, nos interesa de manera esencial abordar una de las traducciones, menos comunes al principio y más generalizadas en la actualidad del public management como es la Gestión Pública. La llegada del public management como paradigma dentro de la Administración Pública provocó un uso desmedido de la voz Gerencia Pública, aunque de manera inusual antes de identificar y conocer la traducción de esta voz anglosajona, el empleo de esta palabra tuvo un continuo abuso idiomático. A la zaga, la voz Gestión Pública comenzó a utilizarse de manera marginal y para determinados contextos específicos de la actividad gubernamental. Con el tiempo, existe una declinación del uso de la Gerencia Pública y cada vez más comienza una época donde la palabra Gestión Pública comienza a ocupar el lugar que le corresponde dentro del ámbito de la Administración Pública.

Incluso, una de las prácticas más comunes, pero no por ello adecuadas, de utilizar indistintamente Gerencia Pública y Gestión Pública en el campo de nuestra disciplina, lo cual muestra una transformación radical a partir de la tesis de que se trata de dos significados diferentes que provienen de la voz management. Una de las mayores contribuciones que encontramos en ese sentido se trata de la corriente impulsada en España, de estudios e investigaciones que traducen al public management como Gestión Pública.

Para el autor, resulta indispensable que dentro del estudio de la Administración Pública exista un uso adecuado y fundado de vocablos que

representa contenidos y significados que en ocasiones difieren. Resulta vital en nuestro campo de estudio desterrar añejas prácticas de confundir, mimetizar o abusar de voces que ni siquiera han sido definidos teóricamente, y que por tratarse de "modas" administrativas recurrentemente se utilizan de manera inadecuada.

Por último, la voz *governance* nos parece que vuelve a recuperar el carácter político de la gestión pública. Ello es así, debido a que regresa la mirada del gobierno a actores que se suponía eran aliados naturales de la actividad gubernativa. Cuando en realidad, dichos actores (ONG's, organizaciones de voluntarios, organizaciones civiles) requieren ser consultados, incluidos y representados en las políticas públicas que tendrán impacto en su vida cotidiana. La *governance* viene a confirmar que toda gestión pública es una gestión política. La gobernanza es el paso del gobierno jerárquico a un gobierno red. Esta investigación intenta contribuir en la medida de su ámbito, a darle sustento, suficiencia e identidad a la Gestión Pública, así como a su contraparte la *governance* (gobernanza).

MANAGEMENT Y GESTIÓN PÚBLICA

El objeto de estudio primordial de este trabajo es estudiar y analizar la naturaleza y contenido de la voz Gestión Pública, tanto en su dimensión teórica como en su ejercicio práctico. En primer lugar, trata de responder a dos preguntas: ¿qué es la gestión pública? y después, ¿qué es la Nueva Gestión Pública? Desde el punto de vista teórico, la trayectoria histórica del concepto de management durante los siglos XIX y XX, muestran sus diversos significados desde "doma de caballo", hasta sinónimo de manejo, dirección, administración y gobierno. Esta misma situación repercute en su traducción al español, provocando al menos tres definiciones: 1) Gerencia Pública; 2) Gestión Pública; y 3) Dirección Pública. Mientras que las dos primeras son las traducciones más recurrentes en la literatura iberoamericana, la tercera es menos frecuente y de uso marginal. Hay que agregar que para identificar un término más adecuado a nuestras realidades, Omar Guerrero (1999) propone la voz "manejo" público. Como sea, el punto de partida para el estudio de la Gestión Pública es el Management.

En este contexto, de acuerdo con Cabrero (1997) la introducción de la voz management en Francia se traduce como gerencia pública y después cuando es adoptada en España se opta por la traducción de gestión pública. En América Latina, comienza a utilizarse indistintamente gerencia pública o gestión pública, situación que provoca mayor confusión dentro de los estudiosos de la Administración Pública y los publiadministrativas.

Un hallazgo fundamental para la Gestión Pública es el que realiza Peter Drucker (1987) en el sentido de que el management tiene su origen en el ámbito público fundamentalmente en el ejército, las universidades y las instituciones públicas modernas, para después aplicarse dentro de la empresa moderna. Esta es resultado de un proceso histórico en el capitalismo, que es muy posterior al surgimiento de los ejércitos y las universidades de los Estados-Nación del feudalismo.

Por último, este trabajo afirma que no existe un único significado de la gestión pública en la actualidad. De acuerdo a Gunn, existe un espectro de significados de la gestión pública, desde un sentido genérico, como gestión privada, hasta aquella que sostiene que la gestión pública y la gestión privada son comunes en los aspectos menos importantes (Allison). Para el autor, por lo menos existen siete interpretaciones como son: 1) como gestión; 2) como gestión privada; 3) como gestión empresarial; 4) como gestión de calidad; 5) como endoprivatización; 6) como gestión del ámbito público; y 7) como gestión pública.

Asimismo, se analizan las recientes orientaciones y campos de la Gestión Pública en la actualidad como son: 1) gestión ética; 2) gestión estratégica; 3) gestión intergubernamental; 4) gestión de recursos humanos; 5) gestión de las relaciones externas; y 6) gestión del conocimiento. Esta situación supone lo que señala Uvalle, (1998) en el sentido de que la gestión pública tiene un carácter multifacético. Asimismo, quien sostenga que existe una gestión pública única y universal, se encuentra alejado de la realidad de esta orientación del objeto de estudio de la Administración Pública.

III GOVERNANCE COMO INGREDIENTE POLÍTICO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Una tercera pregunta que intenta responder esta investigación es: ¿qué es la governance? De manera directa, la Gestión Pública tiene una relación intrínseca con la Governance. Entendida como el conjunto de mecanismos, políticas y acciones para una adecuada coordinación, dirección política, acuerdos y consensos para implementar las políticas públicas con el apoyo y colaboración de los diferentes actores políticos dentro de la esfera del gobierno (poder legislativo y poder judicial), así como de actores políticos fuera de este ámbito como ONG, organizaciones de voluntarios y las llamadas organizaciones del "tercer sector".

A partir de la polémica construcción de la dicotomía política-administración sugerida por Wilson (1887), la vinculación de la Gestión Pública y la Governance viene nuevamente a demostrar que la racionalidad administrativa debe tomar en cuenta la racionalidad política como punto de partida. Una propuesta que logra incluir ambos enfoques corresponde a Moore (1995) quien señala que la gestión pública es en todo momento una gestión política. Los acuerdos, consensos, coordinación y dirección política que el gestor público debe realizar para alcanzar las políticas públicas resultan de vital importancia dentro de los alcances de la gobernanza.

La governance que proviene del francés, y después es trasladada al inglés, al principio era entendida como "dirección de navíos" fue ampliando sus significados como gobierno, administración y dirección, entre otros. Para Maynetz (2000) también se entiende a la governance como "dirección política". En la actualidad, aunque no existe un consenso único de la manera más adecuada de traducir la voz governance, tanto en instituciones económicas como en los círculos académicos, el uso más adecuado es el de gobernanza.

Para una mejor interpretación de este concepto, identificamos cinco significados de la governance: 1) como gobernabilidad; 2) como gobernación; 3) como capacidad de gobierno; 4) como gobernanza; y 5) como "buen gobierno". Cabe señalar que otra de las traducciones menos utilizadas es la de "gubernancia" que fue introducida por Carlos Fuentes y que Omar Guerrero considera la más apropiada.

La propuesta de esta investigación es que la Gestión Pública debe reconocer como propios los conocimientos y contenidos de la governance, con el propósito de mejorar su nivel de credibilidad, aceptación, legitimidad y capacidad de respuesta ante la sociedad. Más que una orientación al cliente, la gestión pública debe mejorar sus niveles de governance para alcanzar el interés público, el interés de todos los ciudadanos y no sólo de algunos clientes o consumidores.

CONTENIDO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se encuentra estructurado en seis capítulos. El primer capítulo, "Origen teórico de la Gestión Pública" representa el marco teórico de la investigación en el que se describe la trayectoria histórica y teórica de la Gestión Pública. Asimismo, se revisan los conceptos de Gestión Pública y Nueva Gestión Pública, para diferenciarlos en el contexto de la Administración Pública. Tres autores que son representativos en la gestión pública, son Allison, Gunn y Bozeman. Primero, Allison que escribe un artículo pionero para diferenciar a la gestión pública y la gestión privada. Segundo, Gunn es una referencia primigenia para entender las diversas interpretaciones de la gestión pública consideradas como un espectro (spectrum). Tercero, Bozeman sustenta la idea de dos enfoques de la gestión pública ("P" y "B") uno proveniente de las políticas públicas "P" y que se traduce como gestión pública y el otro, que tiene su origen en los negocios que se utiliza como gerencia pública. Por último, se incluye la discusión de su pretendido carácter de ciencia en contraposición a quienes sostienen que debe ser identificado sólo como una orientación del objeto de estudio de la Administración Pública.

En el segundo capítulo, "La Nueva Gestión Pública en Acción" analiza las políticas, alcances y resultados de los países que han impulsado la Nueva Gestión Pública. En este apartado, son descritos los tres paradigmas prevaletentes en la administración pública -tradicional, eficientista y de calidad- como parte del proceso de transformación de la gestión pública a la Nueva Gestión Pública. Asimismo, se revisan las propuestas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en torno a la gestión pública para identificar las diferencias y contradicciones que existen entre ambas propuestas. Posteriormente, se hace un recuento de cuatro modelos -anglosajón, europeo continental, europeo septentrional y países en transición- de gestión pública para mostrar los contrastes entre diferentes niveles de desarrollo. Continuando con algunos argumentos en contra de las tendencias de la gestión pública -privada y empresarial- que permiten establecer la necesidad de una gestión pública comparada.

En el tercer capítulo, "De la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública (New Public Management)" intenta describir la trayectoria teórica a partir de las principales obras de la Nueva Gestión Pública. Inicia con los primeros trabajos (Hood y Aucoin) como pioneros. Después, los trabajos difusores (Osborne y Gaebler y Barzelay) conocidos como Reinención del Gobierno y Modelo Posburocrático. Posteriormente, se agrupan los estudios de caso (Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos) de la Nueva Gestión Pública más representativos, así como casos recientes: México y Brasil. Finalmente, los trabajos críticos (Bozeman, Hood, Moore y Lynn) para concluir con algunos trabajos de 1996 y del periodo 1998 al 2000. En este apartado se revisan y analizan a los principales autores, estudios y aportaciones de la Nueva Gestión Pública.

En el cuarto capítulo, "Los Usos de la Nueva Gestión Pública y sus Críticas más Comunes" se identifican los siete significados más usuales de la Nueva Gestión Pública -gestión, gestión privada, gestión empresarial, gestión de calidad, endoprivatización, gestión del ámbito público y gestión pública- para después abordar los diversos usos en la práctica administrativa. En este apartado, se establecen algunos criterios de discusión en torno a la Nueva Gestión Pública, los mitos y patologías más comunes, así como sus críticas agrupadas en cinco grupos -fatalista, individualista, jerárquica, igualitaria y ética-para concluir con sus alcances, limitaciones teóricas y estructurales como paradigma.

En el quinto capítulo, "Recientes Orientaciones y Campos de la Nueva Gestión Pública" el objetivo es mostrar otras características que no han sido consideradas por este paradigma, como los nuevos campos en los que pueda seguir desarrollándose. Por ello, se identifican orientaciones fundamentales para mejorar, tanto el fundamento teórico, como aspectos prácticos de la gestión pública como son: las dimensiones democrática, política y económica, la innovativa y la legitimidad. Posteriormente, son identificados nuevos campos de estudio dentro de la gestión pública, entre los que destacan: la gestión ética; gestión estratégica; gestión interinstitucional; gestión de recursos humanos, gestión de las relaciones externas y gestión del conocimiento. A partir de este marco de ideas, es posible construir diversos futuros alternativos de la Nueva Gestión Pública, que muestran la necesidad de mayores contenidos teóricos y una visión pública y política para darle sustento a la gestión pública en el siglo XXI. De no hacerlo, la gestión pública estaría condenada al fracaso y tendería a convertirse en una moda pasajera, para ser sepultada en el cementerio de las teorías de la Administración Pública.

Por último, en el sexto capítulo "Nueva Gestión Pública y Governance" se realiza una revisión lo más profunda posible de la voz governance, sus antecedentes, definiciones y traducciones -governabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza y buen gobierno- siendo la gobernanza la más empleada en la actualidad. El propósito es considerar a la gobernanza moderna como un elemento intrínseco de la Nueva Gestión Pública, que busca transitar de la concepción tradicional de gobierno jerárquico a un gobierno red. En este apartado, se resume parte de la propuesta de vincular a la Nueva Gestión Pública y la Governance, como dos caras de una misma

moneda: la actividad gubernamental. En la parte final, se presenta las conclusiones, bibliografía utilizada y consultada en esta investigación. Finalmente, deseo agradecer al Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) Dr. Luis García Cárdenas, el apoyo para que esta segunda edición, salga a luz corregida y aumentada. Estoy convencido que su publicación servirá como un punto de reflexión para continuar abrevando en los temas de la gestión pública y la gobernanza. Asimismo, expreso mi amor profundo a mi esposa Virginia y a mis hijos José Juan y Claudia Virginia, porque ser mis razones para seguir escribiendo.

Origen Teórico de la Gestión Pública

Identificar el origen de la gestión pública es una de las primeras necesidades para estudiar su naturaleza teórica y práctica. Existen dos formas para intentar determinar su origen: por un lado, su origen histórico que como actividad existió en la antigüedad -objeto de estudio que se deriva de la Administración Pública- mezclada con otras actividades. Por otro lado, el concepto mismo que proviene de la voz management y que deriva de las tres traducciones más comunes al español: 1) Gerencia Pública; 2) Dirección Pública; y 3) como Gestión Pública.

En este capítulo nuestro propósito es establecer una aproximación histórica y teórica del proceso de transformación de la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública, intentando construir una definición integral y amplia de su contenido. A partir de este contexto, revisar el análisis clásico de Allison de la gestión pública y privada, así como de la propuesta bajo la idea de un spectrum de la gestión pública según Gunn, que representa una referencia teórica en los estudios sobre el tema. Adicionalmente, se identifican según Bozeman las diferencias existentes entre dos enfoques prevalecientes en la gestión pública: el enfoque "B" de negocios y el enfoque "P" de políticas públicas. Posteriormente, se revisa el método de estudio empleado por la Nueva Gestión Pública como su instrumento de análisis y los argumentos teóricos que sostienen que se trata de una disciplina con identidad propia, situación sujeta a discusión y que se aborda para cuestionar a las denominadas Ciencias del Management.

APROXIMACIÓN HISTÓRICA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Intentar establecer el momento histórico del origen de la gestión pública resulta complejo. En parte, porque más que una disciplina académica se trata de un esfuerzo institucional reciente, como señala Bozeman (1998).¹ Aunque no tiene una fecha histórica donde pueda localizarse su origen, ya que su objeto de estudio le pertenece a la Administración Pública. Sin embargo, Peter Drucker (1987) realiza un hallazgo fundamental para la gestión pública:

El secreto mejor mantenido en la gestión empresarial es que las primeras aplicaciones sistemáticas de la teoría empresarial y los primeros principios de la administración no tuvieron lugar en la empresa privada. Se desarrollaron en

el sector público. La primera aplicación sistemática y deliberada de los principios de la gestión empresarial en Estados Unidos -emprendidos con plena conciencia de que era una aplicación del manejo administrativo- fue la reorganización del Ejército de Estados Unidos por parte de Elihu Root, el secretario de guerra de Teddy Roosevelt.

Drucker afirma que la empresa comercial no fue la primera de las instituciones administrativas. Tanto el ejército como la universidad modernas se adelantaron casi medio siglo a la empresa comercial. Ambas organizaciones surgieron durante las Guerras Napoleónicas. De hecho, el primer "Presidente-Director General" de una institución moderna fue el jefe del Estado Mayor del ejército prusiano post-Napoleónico, cargo que se desarrolló entre 1820 y 1840. Tanto en espíritu como en estructura, la nueva universidad y el reciente ejército representaron una marcada ruptura con sus predecesores sobre todo en materia de gestión.

En 1908, apareció el primer "administrador municipal" en Staunton, Virginia, resultado de una aplicación consciente de los principios de Administración Pública como la separación de la "política" (conferida a un consejo municipal electo y políticamente responsable) y la "administración" (conferida a un profesional no político, responsable administrativamente). El administrador municipal, fue el primer ejecutivo superior que fue llamado administrador; en el ambiente empresario ese título era todavía desconocido. Por ejemplo, Frederick W. Taylor en su declaración de 1911 ante el Congreso de los Estados Unidos, nunca usó ese término sino que habló de "los propietarios y sus colaboradores".

Treinta años más tarde, el administrador municipal Luther Gulick aplicó la gestión empresarial y los principios de administración a la organización del estado federal que se había escapado del control en los años del New Deal. En 1950 conceptos y principios semejantes de gestión fueron aplicados en una empresa comercial para una tarea semejante: la reorganización de la compañía General Electric, cuando esta empresa ya había superado su estructura organizativa anterior.

Otro punto de partida para comprender el origen de la gestión pública puede rastrearse a partir del concepto: saber. El saber es entendido como conocimiento aplicado para el desarrollo y el progreso.

Ya no se trata de utilizar el saber sólo para mejorar el trabajo, sino -en expresión de Ducker- de usar el saber para aplicarlo sobre el propio saber. A partir de esta revolución de la gestión, el conocimiento se convierte en el recurso clave para generar y obtener riqueza. Así, en la maduración del modelo capitalista occidental, Drucker (1999) distingue tres períodos: 1) la Revolución Industrial (1750-1850); 2) la Revolución de la Productividad (1850-1950); y 3) la Revolución de la Gestión (1950-1990). En la primera fase, el saber se aplicó a herramientas, procesos y productos; esto creó la Revolución Industrial, pero también dio forma a lo que Marx denominó "alineación", nuevas clases y la lucha de clases, con ella el socialismo. En su segunda fase, que empezó alrededor de 1880 y culminó hacia la Segunda Guerra Mundial, el

saber, con su nuevo significado empezó a aplicarse al trabajo; esto marcó el comienzo de la Revolución de la Productividad, que en setenta y cinco años convertía al proletariado en una clase con mayores ingresos, aunque todavía explotada. La última fase se inició después de la Segunda Guerra Mundial; ahora el saber se aplica al saber mismo lo que constituye la Revolución de la Gestión.

Este tercer cambio en la dinámica del saber puede denominarse la revolución de la gestión y, al igual que sus dos predecesores, el saber aplicado al trabajo humano, la revolución de la gestión se ha extendido por toda la tierra. A la Revolución Industrial le costó cien años, desde mitades del siglo XVIII hasta mitades del siglo XIX, llegar a extenderse y dominar el mundo entero; la revolución de la productividad tardó setenta años, desde 1880 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, en extenderse y dominar el mundo entero; la revolución de la gestión ha empleado menos de cincuenta años desde 1945 a 1990, en extenderse y dominar el mundo entero.

Según Drucker (1999) la revolución de la gestión vino a transformar significativamente la dinámica de las organizaciones, no solo privadas, sino también a las públicas. La gestión es una función genérica de todas las organizaciones, sea cual fuera su misión específica; es el órgano genérico de la sociedad del saber. La gestión pública tiene muchos años de existencia, aunque no había sido considerada como una categoría específica de trabajo hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Todavía en 1950, cuando el Banco Mundial empezó a destinar créditos para favorecer el desarrollo económico, la palabra "gestión" en su connotación actual no se encontraba en el vocabulario. De hecho, aunque la gestión se inventó hace un largo tiempo, no fue descubierta como categoría hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

Es decir, la gestión no utiliza el saber tecnológico únicamente para mejorar la organización del trabajo (como sucedía en la administración tradicional), sino que también lo utiliza para averiguar cómo puede aplicarlo a la producción y para definir qué nuevos saberes podría mejorarla. La gestión, por lo tanto, no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, al mismo tiempo, de sacarle el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar. Gestionar significa utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua o, en términos de Metcalfe y Richards (1987), "asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema".

En este contexto, Crozier (1996) afirma que: "La verdadera revolución de nuestros tiempos no es política sino económica y social".⁸ Según este autor, la nueva lógica que emerge y reemplaza paulatinamente a la lógica clásica se basa en prioridades totalmente diferentes. Su símbolo es el predominio del binomio "alta tecnología-servicios" sobre el anterior "consumo-producción en masa". Evidentemente, el control de gestión no va a desaparecer: se seguirá calculando cómo minimizar los márgenes de la relación costes-beneficios y cómo maximizar la rentabilidad sobre la inversión. Pero la racionalización y el

cálculo, perderán importancia en relación con aquello que no es tanto de nuestro dominio, como la movilización de los recursos humanos para la elaboración y aplicación de las innovaciones indispensables para la supervivencia, y por una relación diferente, más productiva, con el cliente.

En adelante, es imposible organizar, prever o dirigir de la misma manera en una sociedad en la que domina una lógica diferente. Si el motor de las actividades cambia y si los recursos que escasean ya no son los mismos, la gestión en sí misma debe cambiar.

Por tanto, la necesidad urgente de una nueva lógica provocará necesariamente, al final, una verdadera revolución en nuestra manera de concebir la organización, la gestión y la dirección del personal, es decir, en todos los principios de la gestión.

Por otra parte, en una interpretación materialista Gvishiani (1980) sostiene que el desarrollo de la gestión como tipo específico de actividad, el crecimiento de su papel y la constante ampliación de la red de órganos de administración constituyen la expresión natural y lógica del progreso histórico social.¹¹ Aunque trata de ubicar a la gestión en los diferentes sistemas de producción, es en el capitalismo donde la gestión pública comienza a diferenciarse de otras actividades administrativas públicas.

La organización de la gestión se va haciendo cada vez más difícil; aumenta sin cesar el número de personas dedicadas a la actividad administrativa. Esta labor se extiende hoy tanto a los procesos de producción como al cambio, a la distribución, al consumo, a los servicios, a las finanzas y a todos los canales y comunicaciones con ayuda de los cuales se efectúan dichos procesos.

En esta perspectiva, la gestión constituye una esfera específica de la actividad humana, no existe por sí misma como proceso absolutamente independiente, sino que es siempre parte integrante de un sistema más vasto, el cual determina las características específicas de la administración pública. Por tanto, es preciso tener siempre en cuenta que las peculiaridades específicas de la forma de gestión y sus medios técnicos dependen de cuál será el objeto de la gestión y en qué sistema se efectúe esta última.

Como podrá apreciarse, la gestión como actividad permanece mezclada con otras actividades administrativas, propias del desarrollo del Estado moderno. Sólo con un mayor grado de especialización y complejidad de la actividad gubernamental, es que la gestión pública comienza a diferenciarse y separarse de su núcleo central: la administración pública. La gestión surge primero en el ámbito público y en particular en el ejército y las universidades, para después ser trasladada a la gestión privada de la empresa comercial. Posteriormente, la gestión que se encuentra en el núcleo privado es importada para ser utilizada como categoría de análisis en el gobierno. Este proceso se encuentra marcado por un amplio debate que será presentado a lo largo de esta investigación.

APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA GESTIÓN PÚBLICA

Desde un punto de vista teórico, el concepto de Gestión Pública debe diferenciarse de sus progenitores: el Public Management y la Gerencia Pública; así como describir su origen como campo de estudio y su pretendido carácter científico para considerarse como disciplina. Mientras que la Administración Pública es un concepto que nace con Woodrow Wilson en 1887 y su objeto de estudio -actividad- es tan antigua como el gobierno mismo, por su parte, el concepto de Gerencia es más reciente, por lo que nos parece extremo intentar sustituir una tradición por una moda.

Esta confusión original muestra la complejidad de contar con una aproximación que nos permita definir de manera clara a la gestión pública, para diferenciarla de la gerencia pública y por supuesto de la administración pública. En realidad el punto de partida es el uso del vocablo public management, que al introducirse en Europa y América, se convierte primero en gerencia pública (con los franceses) y después en gestión pública (por los españoles). El armazón teórico que subyace en la mayoría de los cambios en la administración pública está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas Ciencias del Management. Con el adjetivo "público", el management se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa.

De hecho, para Guerrero (2000) la ciencia de la administración pública en Estados Unidos es genéticamente gerencial. Esto se observa en Woodrow Wilson (1887), su fundador, quien señalaba que el objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y al mínimo costo posible, sea de dinero o de esfuerzo. Wilson definió a la administración pública como el campo de los negocios públicos, pues separa de la prisa y de la contienda de la política, y en muchos aspectos está separado incluso del estudio constitucional. Incluso, Perry y Kraemer (1982) también abordan el aspecto histórico y detectan las raíces de la gestión pública en el ensayo de Wilson (1887). Defienden que el pensamiento americano en relación a la administración pública ha sido básicamente circular, de modo que algunos de los elementos más importantes de los argumentos wilsonianos han vuelto a ser descubiertos un siglo más tarde.

Perry y Kraemer (1982) argumentan que entre 1900 y 1970 la teoría americana sobre la Administración Pública ha oscilado entre los defensores de su unicidad y especificidad (argumentando básicamente desde la Ciencia Política) y aquellos que consideran que tanto la Administración Pública como la Privada pueden integrarse bajo un enfoque genérico a la gestión (aunque ésta ha sido una perspectiva normalmente dominada por los planteamientos empresariales). Desde 1970, el paradigma emergente e integrador es el de la gestión pública o en palabras de estos autores, "la finalización del círculo iniciado por Wilson".

Más precisamente para Guerrero (2000) el fundador intelectual del término

management (manejo) en administración pública es Leonard White, autor del primer libro de texto en la materia, quien propuso como pivote de la definición de ese campo del saber. En su obra, *Introducción de la Administración Pública*, White se propuso sentar las bases no jurídicas para el estudio de la administración pública en los Estados Unidos, pues asumió que debía descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley. White describió a la "administración pública como el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del Estado". En 1930, White refrendó la definición anterior, cuando señaló que "la administración pública es definida por los escritores modernos como el arte y la ciencia del manejo aplicado a los negocios del Estado".

En realidad el concepto de management fue evolucionando entre los siglos XIX y XX, por lo que fue empleado por John Stuart Mill, Adam Smith y Jeremy Bentham. Aunque el mérito se acredita a Frederick Taylor, quien en 1911 publicó *The Principles of Cientific Management* (Principios del Manejo Científico), quién lo difunde de manera más amplia. No obstante, Taylor ya había utilizado la voz en el ensayo *Shop Management*, publicado en 1903. En sus orígenes, el management adopta una vocación universal y uno de sus precursores, H. Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su *Teoría administrativa en el Estado*.

En la Administración Pública existe constancia documental de diversos autores que emplean el término management en sus obras como Leonard White, Charles Merriam, Luther Gulick, Marshall Dimock y Paul Appleby, así como la adopción del management en el Informe Roosevelt (*Report of the President's Committee on Administrative Management*) preparado por Merriam, Gulick y Louis Brownlow.

Dentro de la ciencia de la administración pública el management y la administración han constituido una relación muy estrecha, pero no carente de confusiones. Incorporado a mediados de la década de 1920 como parte de la definición de administración pública, dos décadas después aún implicaba cierto grado de ambivalencia que todavía conserva en nuestros días. Desde 1946 cobija una sinonimia con las nociones de administración y ejecución, con relación al manejo industrial. Empero, management no constituye un sinónimo de administración, sino que es un término específico referido a los altos funcionarios.

Hughes (1996) afirma que es difícil delimitar exactamente cuándo la palabra gestión empezó a sustituir al término administración en el sector público. El éxito aparente de los gestores privados situó al sector público en comparación con el privado. Durante la década de 1980, los gobiernos estaban convencidos de que el sistema tradicional de la administración pública —en comparación con el sector privado— no articulaba una forma efectiva de gestión de los servicios públicos, por lo que empezaron a introducir cambios. Entre estos dos puntos temporales empezó la llamada aproximación de la gestión. Hughes supone que un antecedente directo del uso de la gestión es el Informe Fulton (1968) en Gran Bretaña. Este informe reflejaba una clara preocupación en relación a las capacidades de gestión de los servicios públicos. Se

recomendaba que el sistema debiera abrirse, empleando a gente fuera del sistema público en todos los niveles y desmantelando estructuras excesivamente rígidas y las barreras a la movilidad interna.

Por su parte, Cabrero (1998) señala que a mediados de la década de 1970 algunos autores comienzan a hablar con insistencia de public management en los Estados Unidos. Este énfasis supone que un buen gobierno será aquel en el que el conjunto de redes de dependencias gubernamentales funcione adecuadamente, es decir, con eficiencia en la ejecución de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externas, así como con la legitimidad en la prestación de los servicios que producen. Por lo que se refiere a la diferencia entre gestión pública y gerencia pública, Cabrero afirma que se trata de un matiz semántico. Una vez que se introduce en los Estados Unidos la idea del public management, el concepto se inserta en el resto de otros países. En Francia desde inicios de la década de 1980 se incorpora como un anglicismo (gerencia pública); en España para evitar este anglicismo, se incorpora un galicismo con el vocablo gestión publique. Por su parte, en algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia pública refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente gestión o gerencia pública, situación que ha propiciado una mayor confusión en el uso y empleo de estos conceptos.

INTERPRETACIONES DEL MANAGEMENT

Pffifner (1935) explica que "la palabra management es probablemente una de las más difíciles. Es una de esas palabras que sencillamente se utiliza, más que referir un significado definido, por lo cual se conceptúa con gran dificultad". Considera que management no constituye un sinónimo de administración, sino un término genérico, "management es un indicativo del personal profesional responsabilizado con las tareas generales de dirección del trabajo asignado a otros".

Guerrero (1999) ha sostenido que la palabra management ha tenido diferentes significados; en el siglo XVIII significaba manejo o doma de caballos; luego se convirtió en un sinónimo de administración; hacia finales de ese siglo, se traducía al español como manejo o administración; en francés era sinónimo de governar y administration; también manager es trasladada como directeur. En el Reino Unido la voz management se usaba como una categoría gubernamental, mientras que en España y Francia se prefería el uso del vocablo administración.

El origen primogénito de la gestión pública es el management. Para Paramés (1971) la voz management tiene los siguientes significados: 1) la gestión administrativa; 2) los problemas técnicos modernos; 3) la investigación aplicada en función de los objetivos de la organización; 4) la promoción comercial e investigación de mercados; 5) la gestión financiera; 6) la administración de personal; y 7) las técnicas de actuación. El management se presenta como un término equívoco que encierra acepciones dispares y no pocas doctrinas contradictorias. Su especificidad científica procede de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las

organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficiencia y eficacia. Pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, las cuales se caracterizan por su valor instrumental, técnico y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad.

La versión más actual del public management alude a tres significados: 1) como Dirección Pública; 2) Gerencia Pública; y 3) Gestión Pública. En su primera acepción, en la Dirección Pública algunos autores como Carlos Juan Bonnín (1808)⁴⁴ y Dwight Waldo (1964)⁴⁵ habían utilizado el management vinculado a la dirección. Para Laufer y Burlaud (1989) la Dirección Pública es una disciplina nueva. Como es frecuente en el terreno de la gestión, el triunfo de las prácticas precede a la coherencia de las concepciones. Estos autores utilizan el término "management" en lugar del concepto de gestión, porque se ciñe más específicamente a las técnicas desarrolladas por la empresa.

Más para poner orden en los hechos hay que poner orden en las palabras y, por lo tanto, dar cuenta del carácter contradictorio de la expresión "management public", que asocia, incluso enfrenta, algo que normalmente está separado: el sector público y el sector privado. Estudiar la Dirección Pública es plantearse al mismo tiempo el problema del sector público y el de la definición del "management".

En ese sentido, la Dirección Pública afecta tanto a los gestores del sector privado como a los del sector público, tanto a la comprensión de la gestión como a los del sector público, tanto a la enseñanza de la gestión como a las Ciencias Administrativas, y tanto a los actuantes en la acción social como a los analistas de los fenómenos sociales: a los sociólogos de las organizaciones, de la comunicación, también a los especialistas de las Ciencias Políticas. Por tanto, la Dirección Pública se sitúa, en un cruce de lenguajes y tradiciones heterogéneas: Dirección y Ciencias de la Organización, de un lado, Ciencias Administrativas y Ciencias Políticas, de otro. Cabe señalar que el uso de la noción Dirección Pública es uno de los menos utilizados dentro del campo del management, aunque existen autores que lo han utilizado.

En su segunda acepción, la Gerencia Pública como management tiene como objetivo primordial brindar un campo altamente innovativo de formación profesional para el servidor público que ocupa los altos mandos. El gerente público se caracteriza por la capacidad de análisis, la aptitud para introducir racionalidad en el proceso decisorio y la habilidad para establecer adecuadas relaciones interpersonales. En este contexto, se ha tratado de diferenciar a la administración pública de la gerencia pública. Guerrero (1999) señala que se trata de imponer la idea de que son dos pares contrapuestos, de una dicotomía insalvable que separa a la "tradicional", "weberiana" y "burocrática" administración pública, por un nuevo paradigma gerencial "ágil", "eficiente", y "moderno" que se bautizó como gerencia pública.

La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y eficaces las

organizaciones públicas. El término Gerencia Pública hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban, tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos.

Por su parte, en su tercera acepción el management como Gestión Pública, contribuyeron autores como Alejandro Oliván, Michel Messenet, Octave Gelineer, Heller, Les Metcalfe y Sue Richards, así como Paramés que utilizaron la voz gestión pública, por considerarla más adecuada para referirse al management. Por ejemplo, para Arrellano (1995) la gestión pública tiene nuevas propuestas que pretenden ser el renacimiento del pensamiento académico sistemático y metodológico de la arcaica "administración pública". Como lo había señalado Wildavsky: Sustituyendo una palabra, digamos 'administración' por 'gestión', el viejo mundo de la administración pública va a ser revivido bajo la rúbrica de la 'gestión pública' Así, se utiliza el término gestión pública para referirse al public management, aunque señala que se ha constatado que el esquema institucional tradicional sobre el que actúa la administración pública conduce a la ineficiencia, sin importar qué tan bien diseñado está el sistema burocrático.⁵⁸ Identifica cinco dilemas que no han sido resueltos por la gestión pública: 1) rendición de cuentas o innovación; 2) participación o decisión técnica; 3) equidad o mercado; 4) resolver problemas o administrar programas; y 5) liderazgo o institucionalidad.

En suma, para realizar una diferencia más contundente entre los términos administración pública, gerencia pública y gestión pública; Dwight Waldo (1964) ha dicho que la voz administración pública se refiere a dos aspectos básicos: a la actividad organizada del Estado (objeto de estudio) y a la ciencia que estudia dicha actividad (estudio del objeto). "La administración pública, además de ser un fenómeno universal en la cultura occidental, es una palabra igualmente planetaria".

En nuestra opinión, desde el punto de vista teórico, la Gestión Pública representa una "orientación" o "campo de interés" que bajo un mismo objeto incluye una diversidad de investigaciones empíricas. En el nivel práctico, la gestión pública corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar, reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz para dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico.

Por todo ello, la diferencia con la gerencia pública, nos parece se refiere a que ésta se encuentra relacionada con la dirección operativa de las dependencias gubernamentales. En su sentido original, la gerencia es el órgano específico de la empresa, cuyo principio vital que determina su naturaleza es la realización económica. Su principal función es dirigir un negocio, para obtener una realización económica debe haber una empresa.

La segunda función de la gerencia es, por lo tanto, convertir los recursos humanos y materiales en una empresa productiva. Es decir, ésta es la función de dirigir a los gerentes. Aunque debe considerarse que los principios de la

gerencia privada no son necesariamente aplicables en su totalidad y en cualquier momento a la gerencia pública.

Significa en primer lugar que la habilidad, la competencia y la experiencia de la gerencia no pueden, como tales, transferirse y aplicarse a la organización y al gobierno de otras instituciones. En particular, el éxito de un hombre en la gerencia no lleva en sí misma la promesa -ni que hablar de la garantía- de que tendría éxito en el gobierno. Una carrera en la gerencia no es de por sí una preparación para funciones políticas importantes o para dirigir las Fuerzas Armadas, la Iglesia o una universidad. (...) Lo que para el gerente es el punto principal, para el político es necesariamente un factor entre muchos.

Para Drucker (1954) la función final de la gerencia es dirigir a los trabajadores y al trabajo. La gerencia es la única que puede satisfacer tales necesidades, por lo que la gerencia es el "órgano animador de la empresa". Por lo tanto, las tres tareas de la gerencia son: la dirección del negocio, la dirección de los gerentes y la dirección del trabajador, se pueden analizar, estudiar y valorar separadamente, sin embargo, cualquier decisión de la gerencia afecta a sus tres tareas y deben tomarse en cuenta las tres funciones.

Como podrá inferirse, el vocablo gerencia deriva de la voz latina *gerere*, que significa dirigir, mandar, debido a que constituye la capacidad de ordenar. El concepto de gerencia pública se sitúa en el nivel directivo, aunque en su etapa operativa y se encuentra en las atribuciones de liderazgo, capacidad y creatividad del tomador de decisiones en un contexto de amplia complejidad e incertidumbre.

Cabe señalar que el management se ha diversificado en multitud de corrientes de pensamiento que parten de premisas diferentes sobre el comportamiento humano y la naturaleza de las organizaciones y a menudo resulta en interpretaciones contradictorias de los valores centrales de racionalidad económica que caracterizan su aproximación científica.

Frente a las pretensiones de universalidad y generalidad de sus precursores, el management se presenta en nuestros días como una disciplina fragmentada que ofrece una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos y de la situación concreta a la que se quieran aplicar.

Por su parte, el vocablo gestión pública ha tenido un empleo intenso en Francia desde tiempo atrás, fundamentalmente para referir a la puesta en práctica de los métodos y técnicas en el interior de la organización, así como para resolver los problemas que el exterior impone. Sin embargo, desde los década de 1970, gestión pública comenzó a ser usada como antónimo de administración, precediendo e inspirando a la corriente anglosajona del nuevo management público. En España, por ejemplo, existe una corriente muy amplia de investigadores que se inclinan más por este vocablo, que por el de Gerencia Pública, debido a que se considera una palabra más adecuada a la formación Iberoamericana.

CONCEPTO DE GESTIÓN PÚBLICA

Un primer acercamiento a la gestión pública es intentar definirla para distinguirla de otras categorías propias de la administración pública. La gestión pública proviene de la palabra latina *gestio-onem*, por lo que el gestor es un procesador, un hacedor de acciones. En español, el vocablo gestión ha sido usado generalmente como sinónimo de administración. "Gestionar significa conducir los asuntos de alguien y, también, ejercer autoridad o mando sobre una determinada organización. Ambos significados se podrían aplicar al concepto de administración: administrar los asuntos de un tercero y administrar el buen funcionamiento de una organización". Para Brugué y Subirats (1996) administrar significa mandar sobre una estructura organizativa jerarquizada, mientras "que gestionar significa influir sobre un sistema complejo que deja atrás la forma piramidal de las jerarquías tradicionales para transformarse en una red compuesta por actores y organizaciones múltiples".

La voz gestión pública se encuentra precedido de otros conceptos que le dan su origen: el public management y la gerencia pública. Incluso, para algunos estudiosos se puede usar indistintamente la palabra Gerencia Pública y Gestión Pública. Se ha llegado al extremo de quienes sostienen que es más deseable el uso del término gerencia, debido a que es más flexible y ágil que el de administración. Para distinguir entre "administración pública" y "gestión pública", dada la confusión existente entre ambos conceptos es indispensable clarificar las distinciones entre prácticas concretas y formulaciones teóricas. En el contexto académico de los Estados Unidos existe una clara distinción entre "public administration" y "public management", como vocablos que se asocian con significados diferentes respecto de la acción administrativa.

En este contexto, para Ospina (1993), la administración pública connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientado hacia el statu quo. Esta concepción de la administración como disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales, es una de las percepciones más comunes que se presentan para atacarla, aunque habría que decir que no se presentan los argumentos concretos para su detrimento.

Mientras que la gestión pública connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Según Ospina (1993) ésta es una concepción más integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.

Propongo utilizar el término gestión pública para referirnos a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas.

Por su parte, Metcalfe (1999) sostiene que debe diferenciarse a la gestión y al control, ya que se utilizan como sinónimos. Una diferencia clave es que administrar no es controlar. Cuando se necesitan respuestas no rutinarias es cuando el control resulta inoperante y entran en el juego las características de la gestión: ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos.

La gestión es una categoría intermedia. Supone la aceptación de la responsabilidad de dirigir un sistema cuando no es posible el control, y cuando los procesos ecológicos espontáneos producen resultados poco satisfactorios. Es un proceso de adaptación que avanza por experimentación, aprendizaje e innovación en un entorno cambiante. No es la promulgación de un programa preconcebido ni la aplicación de normas. La gestión es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las políticas requieren una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones. Por eso mismo es difícil, ya que requiere una acción común en presencia de intereses organizados diferentes y quizá opuestos.

Posteriormente, Metcalfe sugiere una definición de gestión pública que nos parece muy oportuna y clara:

(...) Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de las personas, la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones. (...) La gestión pública suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional. La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública.

En ese sentido, Bozeman (1993) señala que en los últimos años, el término gestión pública se ha presentado como antagónico, sustituto o sinónimo de administración pública. Pero han surgido ciertos temas específicos, artículos, libros e investigaciones que nos dicen qué es nuevo y diferente en la gestión pública.

La investigación de la gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizacionales (no en las relaciones intraorganizacionales) y en la intersección de las políticas y la gestión públicas.

La gestión pública se ha intentado definir de muy diversas maneras. Uno de estos intentos recientes la concibe como un "conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico-político". Siendo considerada gestión debido a que involucra a un "conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas" y pública "por la naturaleza de sus fines y el marco jurídico-político en el que se desenvuelve". El entorno jurídico-político en el que se desenvuelve supone ciertas restricciones respecto del sector privado pero también un conjunto de recursos propios y singulares para crear valor público.

Perry y Kramer (1983) dejan claro que no suscriben aquella máxima tradicional en la que habían sido educados "public administration is different" (la administración pública es diferente). Sin embargo, identifican peligros en la aproximación contraria "management is generic" (la gestión es genérica) y, más específicamente, en la tendencia a someter la administración pública a los problemas, las prácticas y los valores del mundo empresarial.

Creemos que el término "gestión pública" representa una nueva aproximación que ha crecido de forma natural a partir de la debilidad de otras filosofías educativas dominantes. La gestión pública es una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico.

Por su parte, Uvalle (1998) sostiene que la gestión pública no es en sí una teoría del gobierno, aunque realiza aportaciones a su funcionamiento y operación cotidiana. Su ventaja reside en la creación de capacidades que se orientan para que los gobiernos sean más eficientes.

En este caso, gestión pública significa conducir, controlar, manipular, realizar. Pero como categoría de análisis referida a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comunidad. Por tanto, la gestión pública se relaciona con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública. Se vincula con lo que es la sociedad contemporánea y hacia quienes quiere llegar. Se vincula con los cambios institucionales que las sociedades viven, como las reformas, las reinventiones, las reconversiones y las re-estructuraciones.

De este modo, la gestión pública orientada al núcleo de las políticas de gobierno debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones de gobierno tengan no sólo la lógica argumentativa, sino la consistencia en el momento de su implementación. Otro autor señala que es necesario delimitar su contenido:

Pero limitaríamos el concepto de gestión pública al universo de las organizaciones públicas y excepcionalmente algunas privadas que por su naturaleza o situación particular de vinculación a la sociedad y a la opinión de esta (accountability), pudieran considerarse cercanas a la gestión pública.

La categoría gestión pública tiene diferentes acepciones.⁸⁵ Se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. El gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público, en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones. En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y la democratización del poder. Por último, la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial da lugar a una nueva configuración del

Estado.

la gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para proporcionar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar supervivencia óptima.

La acción del gestor público siempre trasciende sus fronteras internas para alcanzar otras organizaciones públicas y privadas en redes que pueden generar su servicio. Si se ha definido al management como el arte de conseguir que las cosas se hagan a través de otros, el management público implica conseguir las cosas mediante otras organizaciones públicas.

La gestión pública, el management público en su caso, implica, entonces, tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, trayectoria que va desde la declaración hasta la ejecución de las políticas públicas. Y esta acción implica siempre trabajar en redes sectoriales e intersectoriales, con otras organizaciones públicas y privadas.

El concepto de gestión pública hace referencia al Estado como un sistema construido por la sociedad para producir servicios bajo el criterio del interés público. En su construcción están presentes valores sociales que superan al interés específico de sectores o grupos aislados. En este marco, la gestión pública no es sólo el producto final, el servicio público o la prestación. Con la gestión de los organismos públicos se produce igualdad, justicia, equidad y solidaridad. Esta presencia de valores le da el carácter público a la gestión de las instituciones gubernamentales.

Por otra parte, para la Organización de las Naciones Unidas la gestión pública se podía mejorar mediante los servicios de la Organización y Métodos (O y M). En un documento de 1980, señala que para una buena gestión pública se requiere: 1) la sistematización de toda la estructura de los servicios públicos; 2) el establecimiento de unas organizaciones viables y eficaces; 3) la asignación de recursos financieros y humanos adecuados; 4) la formación y la capacitación del personal; y 5) la coordinación de las operaciones de la administración pública, que están cada vez más diferenciadas y fragmentadas.

Otra definición de gestión pública señala que es una idea referida sobre todo a la organización. De ella se desprende una actividad interna de índole económica, ética y técnica, antes de manifestarse como la respuesta gubernamental a demandas sociales o procesos administrativos internos. La gestión pública, en tal sentido, es equiparable a la función pública.

En suma, una vez revisado las diversas interpretaciones en torno a la definición del objeto de estudio, sugiero dos acepciones: como campo de estudio en el nivel teórico (Gestión Pública); y como actividad en el terreno práctico (gestión pública), en los términos siguientes:

1. La Gestión Pública es el campo de estudio que representa una

"orientación" de un mismo objeto de estudio: la Administración Pública. No es una ciencia debido a que no tiene objeto de estudio propio o que le sea exclusivo, por lo tanto, tiene un incipiente desarrollo en su campo de estudio. No obstante, es un conjunto de investigaciones basadas en estudios de casos y con predominancia empírica, aplicable e institucional.

2. La gestión pública es la parte más dinámica de la administración pública, que se define como el conjunto de actividades, acciones, tareas y diligencias que se realizan para alcanzar los fines del interés público, tanto al interior de la operación de una organización pública, como en el exterior mediante la interrelación con otras organizaciones gubernamentales.

En estas propuestas de definición mínimas se destaca la naturaleza dinámica y aplicativa de la gestión pública; su marcada intención de alcanzar el interés público como elemento central para recuperar el carácter "público" de la propia gestión; que forma parte del objeto de estudio de la Administración Pública. Por ello, no tiene objeto propio y por lo tanto, no es una ciencia, sino en realidad se trata de una orientación del estudio del objeto.

CONCEPTO DE NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Un segundo momento en la interpretación de la gestión pública, es definir a la llamada Nueva Gestión Pública (New Public Management) a través de sus autores más representativos. Una primera corriente la define en términos instrumentales y en función de los países que han implementado sus políticas. Barzelay (2001) señala que el término Nueva Gestión Pública expresa la idea del caudal acumulado de decisiones sobre políticas a seguir en los pasados veinte años ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la decisión del sector estatal en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte.

La nueva gestión pública (New Public Management) es una fórmula sintética utilizada regularmente por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública que tomaron delantera durante las dos últimas décadas, especialmente en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

Una segunda corriente define a la Nueva Gestión Pública en términos teóricos y conceptuales. Para Olías de Lima (2001) puede definirse a la Nueva Gestión Pública como "el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano". Al respecto, Hughes (1994) defiende a la Nueva Gestión Pública frente al modelo tradicional de administración pública y señala que en el futuro, el sector público será inevitablemente gerencial, tanto en la práctica como en la teoría. Sostiene que la gestión pública no debe significar la adopción acrítica y generalizada de las prácticas del sector privado, lo que significa que debe desarrollarse una gestión pública específica. Este desarrollo ha de considerar las diferencias entre los dos sectores, pero debe reconocer que el trabajo de los funcionarios públicos ha de ser más gerencial que administrativo.

El advenimiento de la nueva gestión pública -o del gerencialismo- marca

alguna diferencia básica respecto a las reformas administrativas anteriores. La nueva gestión pública es mucho más clara respecto a la teoría y los programas de actuación que los desafortunados intentos anteriores de recortar los costes. En vez de ser una especialización técnica dentro de la administración pública, como fue la vieja gestión pública, la nueva gestión pública (NGP) apunta hacia la sustitución del modelo tradicional. En vez de intentar reformar el sector público, la nueva gestión pública representa una transformación del sector y de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.⁹⁵

Por su parte, Hood (1994) afirma que las explicaciones sobre el desarrollo de la administración pública recibieron una sacudida cuando muchos países de la OCDE empezaron a moverse hacia lo que llegó a conocerse como la "Nueva Gestión Pública". La terminología Nueva Gestión Pública se acuñó para etiquetar un cambio en los estilos de gestión pública. Se intentaba que fuera un término común en el lenguaje particular con el que los consultores definían las reformas del sector público en cada país (como el "Projet de Service" de Francia, el "Next Steps" de Gran Bretaña o el "Public Service 2000" de Canadá) y subrayar sus rasgos compartidos. Se pueden establecer analogías con los términos "nueva política" o "nueva derecha" y "nuevo Estado industrial", que fueron inventados por razones similares.

El modelo de la Nueva Gestión Pública golpea ostensiblemente en el núcleo de las dos doctrinas básicas de la Administración Pública Progresiva (...) Una de sus proposiciones es la disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el sector público, con el fin de reducir la evitable ineficiencia del sector público. La nueva doctrina establece que los métodos de funcionamiento del sector público deben ser cambiados, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo el acento en los resultados.

El término Nueva Gestión Pública ha comenzado a utilizarse para englobar un conjunto de políticas que provienen de la gestión privada y que basan su premisa en la búsqueda de la eficiencia, eficacia, economía y la ética. En suma, la Nueva Gestión Pública no trata de reforma a la administración pública, sino de una transformación de manera radical, particularmente en países anglosajones. En los demás países, las políticas de Nueva Gestión Pública han sido implementadas de manera parcial y marginal.

GESTIÓN PÚBLICA SEGÚN ALLISON

Una de las mejores aproximaciones a la gestión pública es la que realiza Allison (1983). Afirma que las categorías básicas que prevalecen en los análisis de gestión pública -estratégica, gestión de personal, gestión financiera y de control- se derivan, en su mayoría de un contexto de negocios en los que ejecutivos gestionan las jerarquías. No está claro cómo se ajustan estos conceptos a los problemas a que se enfrentan los gestores públicos. Además de que no existen datos claros sobre lo que hacen los gestores públicos. En cambio, la bibliografía académica consiste enteramente en especulaciones unidas a fragmentos y los miles de casos apenas comienzan a emprender la investigación desde la perspectiva del gestor público.

Por lo anterior, Allison propone que la gestión pública cumple tres funciones: 1) la gestión estratégica (establecer objetivos y prioridades y diseñar planes operativos para alcanzarlos); 2) la gestión de los componentes internos (organizar, gestionar los recursos humanos y financieros y controlar los resultados obtenidos); y 3) la gestión de los componentes externos (tratar con las unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos).

Para Brugué y Subirats (1996) es notorio que las actividades recogidas por Allison como características de la gestión pública están ausentes en la administración pública tradicional.¹⁰⁰ En este modelo no se encuentran planteamientos estratégicos: los objetivos y las prioridades parecen supuestos de trabajo, de ellos se ocupan los políticos y consecuentemente, no tienen nada que ver con el ámbito de la administración. La gestión de los componentes internos es también raquítica, ya que se limita a la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos: no existe gestión financiera sino normas presupuestarias, no existe diseño organizativo sino un organigrama que se impone. Finalmente, la dicotomía política-administración también deja sin sentido la gestión de los componentes externos: la coordinación nunca se consigue y el trato con el exterior es un problema ajeno a la administración.

Tal como nos recuerda Allison, la nueva perspectiva de la gestión pública tiene como objetivo recuperar unos ámbitos de actuación que el procedimentalismo weberiano y la especialización wilsoniana habían marginado. La administración es, en definitiva un acto mecánico. La gestión, en cambio, es un gesto complejo, un lenguaje que nos aleja de la estricta causalidad y nos acerca al mundo de la política, de la definición de objetivos, de la autonomía para decidir cursos de acción, de la libertad para resolver problemas, de la oportunidad para escoger entre alternativas y de la necesidad de mantenernos atentos a lo que sucede en el exterior.

De acuerdo a Hughes (1994) el modelo de Allison contempla los puntos principales de la gestión pública, especialmente a partir de la división en sus tres funciones preponderantes. Para este autor delimitar las funciones generales de la gestión no significa necesariamente que la gestión sea genérica -una crítica frecuentemente hecha a la gestión pública- o que no existan diferencias entre la gestión pública y la privada. Más bien significa que hay ciertas funciones que caracterizan una función gerencial general. Si las tareas de la gestión pública son diferentes de las tareas de la gestión privada, todavía es un tema de discusión.

Quizás sólo haya una forma de gestión que se desarrolla en contextos y con condicionantes diferentes. El sector público representa un ámbito específico, pero quizás los métodos necesiten diferir sólo en la medida que los contextos difieran. Quizás el sector público es tan diferente que necesite sus propias teorías y métodos, distintos de la gestión privada o de la función de gestión general de Allison. Sea como sea, la lista de Allison encaja en el modelo gerencial, ya que todos sus puntos son actividades que hoy en día los gerentes públicos llevan a cabo en el curso de su trabajo.

Entonces, Allison resume sus planteamientos en los siguientes términos: "Llego a la conclusión de que las gestiones públicas y privada son por lo menos tan diferentes como similares, y que las diferencias son más importantes que las semejanzas". Además, plantea dos ideas centrales que tienen vigencia en la actual gestión pública:

1. Primero, la exigencia de desempeño en el gobierno y la eficacia en el gobierno es a la vez verdadera y justa. También es correcta la idea de que el desempeño del gobierno es inferior al de la empresa privada. Pero es errónea la idea de que existe un corpus importante de prácticas y capacidades de la gestión privada que se puede transferir directamente a las tareas de la gestión pública de forma que produjera mejoras significativas.

2. Segundo, se puede mejorar sustancialmente, en grado notable, el desempeño en muchos puestos de la gestión pública. Sin embargo, esa mejora no se deberá a haber traído en masa habilidades y conceptos específicos de la gestión privada. La lección más provechosa que puede dar la gestión privada a la pública es la perspectiva de lograr una mejora considerable mediante el reconocimiento y la conciencia de la función de la gestión pública.

En suma, Gunn (1996) coincide con Allison (1983) quien rechaza la distinción entre política y administración como "una simplificación que permite colocar los asuntos valorativos de la política a un lado (...) y centrarnos en el problema más limitado sobre como ejercer las tareas eficientemente". El proceso de gestión, argumenta, afectará al proceso político y a los resultados obtenidos. Podría añadir que lo contrario también es posible: que los resultados de la gestión (por ejemplo una mayor eficiencia) dependen en gran medida del proceso político y de las políticas que este proceso genere.

SPECTRUM DE LA GESTIÓN PÚBLICA SEGÚN GUNN

Gunn (1996) presenta una de las mejores interpretaciones en torno a la gestión pública. Señala que la gestión pública tiene dos dimensiones: la normativa y la instrumental. En primer lugar, la orientación normativa de la gestión pública parece incorporar una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad, o bien, por valores como la equidad, consistencia o igualdad. Temas y valores que son más relevantes en el sector público que en el ámbito privado o empresarial.

En segundo lugar, la orientación instrumental incorpora su acepción más genérica. En esta perspectiva la gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr sus objetivos de la forma más económica y más eficiente posible: a través de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado, o de técnicas gerenciales adecuadas para controlar los recursos organizativos, financieros, humanos, materiales e informáticos, entre otros.

Para Gunn existe un spectrum de la gestión pública a lo largo del cual se sitúan distintas posiciones: entre un extremo donde la administración pública

es única y específica y otro donde la gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial. El cuadro siguiente muestra sus principales argumentos:

Cuadro. Spectrum de la gestión pública según Gunn

Características	Características
a) La administración pública es única	Existe una abundante literatura dedicada a reflejar las diferencias entre la administración pública y la gestión empresarial. Se defiende que la administración pública es única y específica.
b) La gestión pública y la empresarial se parecen, aunque en aspectos poco importantes.	Posición de G.T. Allison en su artículo de 1979, donde sostiene la tesis: "la gestión pública y la privada son, al menos, tan diferentes como similares y las diferencias son más importantes que las similitudes".
c) La gestión pública representa un paradigma integrador.	Posición de Perry y Kraemer en el sentido de que existe una convergencia entre la gestión pública y la privada. Para estos autores la gestión pública es un nuevo paradigma integrador, mezclando las orientaciones normativa e instrumental.
d) Existe convergencia entre la gestión pública y la empresarial.	La tesis de convergencia afirma que existe un <i>continuum</i> de tipos de organización y menos una simple polarización entre lo público y lo privado. El contraste entre el modelo de administración pública y la gestión empresarial tiende a desaparecer.
e) La gestión pública es un término genérico.	Los defensores de la gestión genérica no representan una posición fija y, en principio, pueden desplegar sus argumentos tanto desde la posición que considera la necesidad de adaptar la gestión pública a la privada como desde la contraria.
f) La gestión pública no es más que una forma poco eficiente de gestión empresarial.	Los que defienden el traspaso rápido y comprehensivo posible de prácticas y valores empresariales al ámbito público, no está explícitamente redactada.

Gunn coincide con Allison (1983) en el rechazo de la distinción entre política y administración. Afirma que: "no debemos olvidar lo que continúa siendo relevante en la vieja tradición de la administración pública, ya que sus principios permanecen importantes en varios aspectos: aspectos que nos muestran la gestión dentro del sector público como algo necesariamente diferente de la gestión en el mundo de los negocios".

Gunn concluye que la gestión pública se configura como un híbrido que incorpora elementos del mundo empresarial, de las aproximaciones más tradicionales a la administración pública, del análisis de las políticas públicas y de la propia ciencia política. Por lo que no puede afirmarse que exista una sola interpretación de la gestión pública, sino que ésta tiene un carácter multifacético, diverso y requiere de un mayor análisis teórico como categoría.

ENFOQUES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La investigación de la gestión pública, como término que sirve para describir el estudio y la práctica de hacer que funcione un gobierno, se ha convertido en refugio de toda clase de pícaros, nos dice Kettl (1993). Hay algunos que encuentran la gestión pública mucho más atractiva que el estudio tradicional de la administración pública. Hay analistas que ven en la investigación de la gestión pública un enfoque más positivo que el producido por el estudio de las aplicaciones. Existen teóricos de la organización que encuentran atractiva la búsqueda de soluciones prácticas al problema de la administración pública. Hay quienes han emigrado al estudio de los fenómenos del sector público, llegando de las escuelas de comercio; algunos otros buscan soluciones a problemas que el análisis de las decisiones ha dejado sin respuesta, y muy pocos buscan teorías generalizables a partir de su experiencia práctica.

Aunque existen diversas interpretaciones, para Bozeman (1998) la gestión pública como campo de estudio y enseñanza educativa parece haber surgido a finales de los años de 1970 y comienzo de 1980 en dos instituciones muy distintas: las escuelas de políticas públicas (el enfoque P) y las escuelas comerciales (el enfoque B). Mientras que el enfoque P, enfatiza el estudio del management como complementario del estudio de las políticas públicas, al que se le traduce en español gestión pública. Por su parte, el enfoque B, el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, no establece una distinción entre las esferas públicas y privadas, este enfoque corresponde a la denominada gerencia pública. Para una mejor comprensión de estas ideas en la administración pública.

Cuadro. Diferentes enfoques de la gestión pública

Enfoque	Descripción	Denominación
Enfoque P	Producto de las escuelas de Políticas Públicas y de la Asociación para el Análisis y la Gestión de Políticas (literatura que se publica en el <i>Journal of Policy Analysis and Management</i>).	Gestión Pública
Enfoque B	Proviene de la administración de empresas y del esfuerzo de la Sociedad Americana para la Administración Pública (literatura publicada en la <i>Academy of Management Review</i> , <i>Public Administration</i> , <i>Research and Theory Public Administration Review</i>).	Gerencia Pública

(Enfoque B). Ambos enfoques tienen una misma raíz (el management) pero por el tratamiento de sus herramientas de análisis, los resultados y sus implicaciones teóricas y prácticas tienen diversas repercusiones en la administración pública. Analicemos su contenido y alcances de cada uno de estos enfoques.

Con base en este ideario de enseñanza, se entiende por qué el enfoque de negocios (B) se considere como el lado "blando", en tanto que el enfoque de policy (P) implica el lado "duro". Bozeman opina que los temas fuertes del enfoque basado en policy residen en el reconocimiento de la importancia del

análisis de estos aspectos del management, el aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes, la preocupación por destilar las lecciones y transmitir las de un modo fácil de comprensión y la promoción del diálogo entre funcionarios y los estudiosos del management.

Enfoque de políticas públicas "P"

Las escuelas de políticas públicas se fundaron, en parte, como rechazo directo a la administración pública tradicional. No obstante, desarrollaron un conjunto de principios y supuestos teóricos que gradualmente constituyeron las Ciencias de Políticas (policy science). Las escuelas de políticas públicas se orientaron más al análisis cuantitativo formal, aplicado sobre todo a la economía. Sin embargo, estas escuelas comenzaron a reconocer cada vez más una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cuantitativo formal, o de "gran diseño" de las políticas. En cambio, existía una gran demanda de gestión. Como una solución se inventó la gestión pública. El profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a emplear el término gestión pública y a reflexionar acerca de los programas escolares de gestión pública.

Desde sus azarosos comienzos, la gestión pública guiada por las escuelas de políticas públicas empezó a cristalizar y adquirir su propia identidad. El enfoque se ha centrado en la llamada gestión de las políticas de alto nivel. El interés no recae en la administración cotidiana de las dependencias, ni siquiera en la gestión estratégica de las mismas, sino, antes bien, en la función del administrador (o ejecutivo político) en las políticas de alto nivel.

Bozeman señala que la bibliografía que ha originado el enfoque P es en gran parte a teórica, no cuantitativa y acumulativa de conocimiento, se orienta hacia reglas prescriptivas basadas en la práctica. El método de investigación preferido también es el método de enseñanza predilecto: el análisis de estudios de casos. Por lo anterior, se reconoce que la gestión pública guiada por la escuela de políticas fue más la respuesta a un problema que una idea o una oportunidad. Destaca que este enfoque busca participar en el nivel macro administrativo de las políticas de alto nivel, mientras que tradicionalmente la gestión pública se refiere al ámbito micro administrativo.

Enfoque de negocios "B"

El enfoque de negocios se encuentra más identificado con la administración pública tradicional, por lo que asumen a la gestión pública como guiada por las escuelas de comercio, de negocios o empresariales. Las personas identificadas con este enfoque, han enseñado en las escuelas de negocios, fueron preparados en esas instituciones o en programas de gestión "genéricos".

Este enfoque tiene varias características que lo hacen diferente del enfoque de políticas públicas. En primer lugar, el enfoque B está dispuesto mucho más favorablemente a los conceptos de las disciplinas comerciales, de negocios y

empresariales. En segundo lugar, mientras que la mejor manera de resumir el enfoque P es mediante la frase de Wallace Sayre que se repite con frecuencia: "Las organizaciones públicas y privadas son similares en todos los aspectos no importantes", el enfoque B hace distinciones menos marcadas entre los sectores público y privado, o bien reconstruye esas distinciones.

El enfoque B se caracteriza por los siguientes elementos: mayor orientación hacia la investigación y la teoría; aptitud para adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías procedentes de diversas disciplinas; incorporación de análisis comparados más elaborados, cuyas bases son tanto las experiencias de la gestión pública y privada; orientación hacia la gestión estratégica; interés por cuestiones de proceso, y atención en el funcionario de carrera, más que en la del ejecutivo político.

Este enfoque se preocupa mucho más por desarrollar la teoría empírica y gran parte de la investigación se ha centrado en identificar y explicar las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas. Pese a su creciente interés por la gestión estratégica e interorganizacional, este enfoque sigue más orientado hacia la gestión de los procesos. Así, los temas relacionados son diseño de organizaciones, personal, presupuesto, finanzas, entre otros, les interesan a los partidarios de este enfoque. Por el contrario, el proceso recibe poca atención en el enfoque P, que en cambio subraya el proceso de la elaboración, análisis, diseño e implementación de las políticas públicas y la política. A manera de análisis comparativo se presenta en el siguiente cuadro, los puntos fuertes de cada enfoque y los puntos comunes de ambos enfoques.

Cuadro de puntos fuertes y comunes de los enfoques

Puntos fuertes "P"	Puntos fuertes "B"	Puntos comunes
<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública; <ul style="list-style-type: none"> Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes; Preocupación por destilar lecciones y transmitir de una manera fácil de comprender, y Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor orientación hacia la investigación y la teoría; Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas; Incorpora comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y la privada; Orientación hacia la gestión estratégica; Preocupada por cuestiones de proceso, y Mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político. 	<ul style="list-style-type: none"> La preocupación por algo más que la administración interna de las dependencias (gestión externa); Respeto a la función de la política en la administración pública; Una orientación prescriptiva e interés por mejorar la eficiencia administrativa, y Aprecio del aprendizaje por experiencia, como se refleja en el empleo del estudio de casos al enseñar la gestión pública.

La mayor parte de las ventajas de los respectivos enfoques no son, en principio, mutuamente excluyentes. Podría ser factible una síntesis que tomara lo mejor de cada enfoque, lo que permitiría contar con un enfoque integral en la gestión pública. Más que defender alguno de los dos enfoques, estos muestran la complejidad de la voz management, en los asuntos de la administración pública y muestra diversos usos del concepto de gestión pública en el ámbito del sector público.

Cabe señalar, que en esta investigación se destaca el uso de la gestión pública como una alternativa a las necesidades de los países iberoamericanos, que encuentran más respuestas en los enfoques de las políticas públicas que en los matices gerenciales privados. Sin embargo, el impulso inicial del enfoque B como gestión pública en dichos países, se convirtió en un paradigma que rápidamente fue empleado para generar algunas reformas de sus gobiernos.

EL MÉTODO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: EL ANÁLISIS DE CASOS

El método de investigación más común en la gestión pública es el análisis de casos. No es el único método de estudio, pero es quizás el más empleado. Behn (1993) identifica diversos métodos de investigación en la gestión pública, entre los que destacan los siguientes:

1. La investigación experimental: en la gestión pública ha evolucionado una tradición de investigación por cuestionarios, pues ofrece la oportunidad de hacer el mismo tipo de pruebas estadísticas que da su atractivo a la investigación experimental. Un ejemplo son los experimentos de Hawthorne.

2. La investigación por cuestionarios: en la gestión pública ha evolucionado

una tradición de investigaciones por cuestionarios, pues ofrece la oportunidad de hacer el mismo tipo de pruebas estadísticas que da su atractivo a la investigación experimental. Sin embargo, se ha dicho que toda ciencia se divide en dos categorías: la de coleccionar mariposas y la física. Investigar por medio de cuestionarios se parece mucho a coleccionar mariposas

3. La investigación del administrador-filósofo: muchos administradores no sólo han tratado de escribir acerca de sus experiencias para reflexionar sobre ellas en un esfuerzo de crear ideas que sean de valor práctico para otros administradores. El ya prolongado linaje de los administradores-filósofos incluye a Taylor (1914), Cooke (1918), Fayol (1916), Dennison (1931) y desde luego, Barnard (1938).

4. La investigación de "gedanke" (gran cerebro): toda investigación tiene algún tipo base empírica, pero quienes practican la investigación de "gedanke" (gran cerebro) dependen de la lógica como de una labor empírica detallada y específica. Max Weber, Herbert Simon y Charles Lindblom realizaron una labor empírica; pero tal vez se les recuerde más por sus ideas teóricas que desarrollaron y explicaron por medio de la razón y de la observación.

5. La investigación por observación: esta investigación parte de una pregunta básica: ¿qué hacen en realidad los administradores públicos? Aun para quienes no se dedican a esta profesión es relativamente directo obtener una respuesta a esta pregunta. Sólo tenemos que observar a algunos administradores en acción. Por ejemplo Mintzberg, Kotter (1982) y Kaufman (1981).

6. La investigación más utilizada por la gestión pública son los estudios de casos. Existen estudios de caso que han servido de base para cambiar los supuestos teóricos de la administración pública y privada. Han representado el punto de partida de nuevas orientaciones en el campo disciplinario.

El método de investigación de la gestión pública, para Behn (1998) sugiere tomar distancia respecto al hecho de considerar el estudio de casos como la panacea, dada su fragilidad como vía de generación del conocimiento sistemático y verificable. Este método produce información empírica "casual", no es del todo confiable, es una fuente de información poco sólida y riesgosa; los análisis de casos no demuestran ni prueban nada.

Con estos argumentos se desmitifica un método de trabajo que, aun cuando está muy extendido en la investigación en las Ciencias Sociales, no siempre es analizado a partir de sus limitaciones. En todo caso se trata de un método "blando" de investigación.

Mientras que los métodos "duros" como el experimental y otros similares no son fácilmente aplicable a una realidad en constante interacción y movimiento como sucede con la Administración Pública, es necesario revalorar el método de estudio de casos entre otros posibles de ser utilizados.

La investigación de análisis de casos pretende mostrar lo que puede funcionar:

ayuda a descubrir las combinaciones y permutaciones de tácticas, enfoques, estrategias, conceptos e ideas administrativas que pueden auxiliar a los administradores públicos, en situaciones diversas para reproducir dichas experiencias y producir resultados útiles. Mediante el examen cuidadoso de administradores públicos eficientes en acción, el método de casos puede descubrir la manera en que diversos dirigentes logran hacer frente a problemas particulares del modo que mejor cumplan las funciones de la organización.

En el método de casos el especialista examina un solo ejemplo de administración pública con bastante profundidad. En ocasiones, el estudio se enfoca a un dirigente en particular. Otros estudios se centran en un grupo de gestión o bien a toda una organización. Ejemplos de métodos de casos exitosos son el examen al Forest Service de los Estados Unidos (1960), realizado por Kaufman y el estudio clásico del Tennessee Valley Authority (1949) elaborado por Selznick.

De acuerdo con Behn (1993) el método de casos se fundamenta, sobre todo, en la suposición de que se quiere crear una teoría acerca de una práctica eficaz, se debe comprender muchas observaciones de dicha práctica. Si en realidad se desea saber cuál es la mejor manera de llevar una organización a la cima, se tendrá que observar los esfuerzos de muchas organizaciones para ascender a dicho lugar. Luego se tendrá que unir todos los aspectos comunes de éxito e intentar crear un marco teórico para explicar estos éxitos limitados y condicionantes.

Éste es, pues, el valor de la investigación del análisis de casos: ensancha el repertorio profesional de los administradores públicos y su comprensión de cuándo y cómo podrá ser útil cada herramienta de su repertorio. Si los estudiosos pueden exponer no sólo casos que ilustren nuevos instrumentos para el repertorio del administrador bien preparado, sino también análisis que expliquen los principios subyacentes en cada instrumento, esos investigadores podrán prestar un servicio útil. Ayudarán a los administradores públicos a descubrir cómo lograr que sus organizaciones asciendan a lo más alto de las dunas de arena.

En realidad, el enfoque de management se centró en la gerencia de políticas públicas de alto nivel, debido a que su interés no recae en la administración cotidiana de las oficinas gubernamentales, ni tampoco en el manejo estratégico de éstas, sino en la función de quien maneja o del ejecutivo político que hace las políticas de alto nivel. El sustento de la investigación y docente de este concepto no es propiamente teórico, sino que se orienta hacia reglas prescriptivas basadas en las prácticas administrativas. Por consiguiente, el método de investigación preferente es también el método de enseñanza dilecto, es decir, el análisis de estudios de casos.

El método de casos es una herramienta limitada a la que no se debe pedir más de lo que ofrece. Entre sus beneficios se encuentra el hecho de que permite acumular fragmentos de información sobre la realidad, además, que posibilita estudiarla con profundidad. A partir de ello y manteniendo cautela y

rigor en el análisis, es posible dar un salto en la generación de conocimiento una vez que se ha acumulado experiencias suficientes para inducir comportamientos. Aunque el método de casos no brinda las mejores soluciones o alternativas a elegir en la práctica, sí amplía el repertorio de opciones y sugiere itinerarios ya recorridos que pueden llevar a soluciones ya probadas.

¿ES LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA UNA CIENCIA?

La respuesta a esta pregunta es indispensable explorarla conforme al desarrollo conceptual de la Nueva Gestión Pública. Podríamos afirmar con Lynn (1996) hasta ahora, la llamada Nueva Gestión Pública es más un "gancho" para construir programas de investigación y docencia, que una construcción conceptual coherente.

La gestión pública ni es una disciplina académicamente consolidada ni dispone de un cuerpo teórico claro y bien delimitado. Muy al contrario, bajo el epígrafe de gestión pública se cobijan multitud de perspectivas distintas que tratan, a su vez, de dar respuesta a preocupaciones también muy diversas. La gestión pública carece de unicidad, se nos presenta más bien como una figura poliédrica donde cada cara y cara arista aporta su especificidad.

Tanto en el origen de la gestión pública como paradigma teórico, como en su definición, existe la misma confusión. Bozeman (1993) lo refiere en los siguientes términos:

Lo turbio de los orígenes de la gestión pública contrasta con los de la administración pública y la teoría burocrática. Como campo de estudio autoconsciente, la administración pública se remonta a Woodrow Wilson y a sus conceptos -fascinadoramente ambiguos- acerca de la dicotomía entre política y administración. El estudio de la burocracia en toda forma parece empezar con Max Weber y su arquetipo.

Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual.

Por ello, los dos enfoques de la gestión pública -como tal y como gerencia pública-aún no han logrado constituirse en un núcleo vital, para conformarse en una verdadera síntesis que permita aglutinar conocimiento acumulado, ordenado y sistematizado que pueda constituirse en teoría. El resultado es una acumulación de estudios vagamente relacionados para conformar una orientación común que impide afirmar que se trata de un cuerpo disciplinario de pleno derecho. Incluso en la actualidad queda en discusión la posibilidad siquiera de una teoría de la gestión pública en sentido estricto, debido a que no existe el conocimiento acumulado necesario para ordenarlo y sistematizarlo que pueda constituirse en principios generales, relaciones causales consistentes y leyes de aplicación general. Solo puede hablarse del estudio de la gestión pública, no de una teoría debidamente constituida.

La naturaleza del origen de la gestión pública explica en parte las carencias teóricas en su desarrollo; parecería que la disciplina se ha tenido que desarrollar más rápidamente en el seguimiento de la realidad, el análisis de experiencias de gestión y el estudio de casos, que en la conceptualización y clarificación de categorías para la interpretación de dicha realidad. (...) se reconoce que este campo es más intuitivo, empírico y descriptivo de lo que sería deseable desde la perspectiva de una ciencia social.

El enfoque de la gestión pública parte del supuesto de que la burocracia es un cuerpo compuesto de seres humanos, diferentes de organización a organización, actuando sobre contextos particulares y que tienen agendas organizacionales diferentes. La burocracia es un cuerpo pluriorganizacional que tiene una variedad de dimensiones sociales. Debe reconocerse que no se puede buscar generalizar el comportamiento burocrático, pero en cambio se puede estudiar cómo actúa de manera concreta, en contextos específicos y sobre ello se pueden proponer mejoras.

Uno de los mayores problemas con el management es que es un movimiento que ha rechazado sistemáticamente las reservas de la Administración Pública y la Ciencia Política sobre la creación de una nueva teoría en el orden administrativo. Ahora su reto es tratar de lograr conservar su existencia y por lo mismo conformar su propia identidad.

De no lograrlo, el management se convertirá en una moda pasajera como muchas existentes en el estudio de la Administración Pública.

En cuanto al pretendido carácter científico de la gestión pública y la creación de teoría, sus propios representantes tienen serias dudas al respecto. Rainey (1993) prefiere no profundizar en torno a la supuesta teoría de la gestión pública, por lo que considera necesario pasar de la reflexión a la producción de una teoría de la gestión pública. Mientras que Lynn (1993) intenta conciliar práctica y teoría, al afirmar que la utilidad de que los administradores públicos recurran a la teoría es esencial para la fijación de adecuadas políticas públicas, pero señala que los trabajos acumulados por esta corriente han sido poco sistemáticos y con investigación teórica casi nula. Por su parte, para Perry (1993) la teoría de la gestión pública debe propiciar "generalizaciones útiles y prácticas" para que los administradores públicos las pongan en práctica. Este autor reconoce que una de las debilidades de la gestión pública es su marcada orientación hacia los niveles directivos y que desconocen a los otros niveles de decisión y operación. Concluye diciendo que la teoría de la gestión pública debe hablar a todos los administradores públicos, no sólo a los que se encuentran en la cúspide estratégica de las organizaciones públicas.

Asimismo, Frost-Kumpf y Wechsler (1993) sostienen que las teorías de la gestión pública no deberían estar separadas de la práctica y de su teoría, aunque reconocen que no han logrado crear categorías, clasificar pensamiento, observaciones y experiencias vitales bajo el rubro de la gestión pública. Para estos autores debe superarse la dicotomía teoría y práctica a favor de un enfoque colectivo más interactivo para teorizar acerca de la práctica de la gestión pública; este enfoque permitiría incluir el trabajo tanto de

los académicos como el de los practicantes. Los esfuerzos por definir lo que es la teoría de la gestión pública deben tratar de investigar, aprender y actuar mediante la práctica de la gestión pública, en una tarea compartida y colectiva.

Incluso, se afirma que la gestión pública necesita de una teoría de éxito respecto al desempeño y la productividad. Para McGregor Jr. (1993) esta necesidad es de tipo académica y práctica. Del lado académico, debe preguntarse cuánto tiempo y de qué modo una empresa de gestión pública con pretensiones profesionales cada vez mayores puede mantenerse si su repertorio no incluye al menos un modelo de éxito razonablemente sólido. Del lado práctico, está desarrollándose un drama que incluye intereses y resultados, los cuales reducen la importancia del juego académico hasta un tamaño insignificante, pues la actual escala y ritmo de los hechos del mundo real han conspirado para suprimir los antiguos escenarios en que se presentaba la gestión pública.

La utilidad de la gestión pública tiene relevancia en momentos que la acción de gobierno es objeto de evaluaciones que enfatizan los resultados que realizan más que sus propósitos y herramientas que emplea. Lo importante no es puntualizar lo que hacen los gobiernos, sino cómo lo hacen. Un atributo de la gestión pública es que alude al comportamiento factual del gobierno y axiológico. Bajo esta interpretación no se trata de una metateoría, sino más bien de una categoría positiva, la cual destaca que la metodología de la gestión pública son las aportaciones que nacen del conocimiento aplicado en sus facetas de observación, experimentación, ensayo y error, así como comprobación empírica.

Por su parte, Kettl (1993) afirma que el movimiento de la gestión pública ha crecido bajo ciertas dudas, entre las que destacan tres cuestiones relevantes. Primera, aunque los estudiosos de diversas disciplinas hayan contribuido al crecimiento de la gestión pública, existe muy poco cultivo fértil disciplinario. Tienen que aportar conocimiento unos a otros; no obstante, se han compartido muy poco conocimiento. Segunda, cada una de las ramas de la gestión pública, se ha formado de manera fundamental, por lo que sus especialistas han decidido estudiar y analizar cada una de ellas. Contemplar diferentes unidades de análisis a menudo produce visiones muy distintas. Tercera, aun cuando el primer impulso del estudio de la gestión pública ha sido la búsqueda de tácticas comunes que pueden aplicarse a casi todos los problemas administrativos. La gestión pública tiene con frecuencia variaciones sorprendentes, por tipo de programa y nivel de burocracia.

La obra clave de la investigación de la gestión pública que ha brotado de las escuelas de políticas públicas tiene varias características distintivas, como son las siguientes:

1. Rechazo de la administración pública y su aplicación. La investigación de la gestión pública empieza por rechazar implícitamente la investigación tradicional de la administración pública y su aplicación. Resulta instructivo observar que pocos de los estudiosos principales de la gestión pública sean politólogos o administradores públicos.

2. Desarrollo de un campo de estudio alentador y prescriptivo. El marcado contraste con el estudio de la aplicación, que está centrado en la dificultad de alcanzar las metas de un programa, la investigación de la gestión pública se dedica a producir resultados.
3. Enfoque en la fijación de estrategia por los altos administradores. La unidad básica de análisis para los investigadores de la gestión pública es la conducta de los administradores públicos de rango superior en las burocracias públicas. Mientras que la investigación de la administración pública les ha parecido con frecuencia a sus críticos una búsqueda de principios que brinda pocos lineamientos claros a los administradores públicos y la investigación de la gestión pública está dedicada a la mano firme que pueden adoptar los administradores públicos para producir resultados.
4. Desarrollo del conocimiento por medio de casos. La investigación de la gestión pública ha progresado mediante un método deductivo que avanza a tropezones, buscando casos exitosos al estilo de las escuelas comerciales y las experiencias personales de administradores públicos. Desde su perspectiva, no sabemos lo suficiente para hacer predicciones o crear modelos; en cambio, debemos limitarnos a observar lo que funciona, y de ese examen sacar algunas proposiciones que puedan ser útiles a los administradores públicos.
5. La lucha por poner el estudio de la gestión pública al mismo nivel que la investigación de las decisiones. El movimiento de la gestión pública está singular y conscientemente dedicado a lograr la paridad con la economía y el análisis de decisiones.

La gestión pública ha seguido rumbos de investigación en donde es probable que aporte ideas y conocimiento empírico. Pero en otras líneas de investigación, la complejidad de la administración pública solamente puede producir "recetas" o "proverbios". Son reveladoras las conclusiones a las que llega Kettl (1993) en relación a la investigación de la gestión pública:

Primera, la gestión pública abarca mucho más que la conducta de los funcionarios de alto nivel de la dependencia; incluye un conjunto mucho más vasto de problemas, y concentrarse exclusiva o siquiera principalmente en los funcionarios de rango superior es perder de vista cuestiones importantes que afectan de manera decisiva el desempeño de la dependencia. Segunda, la gestión pública no presenta un conjunto uniforme de problemas; antes bien, éstos difieren sistemáticamente. Comprender las diferencias y hacerlas frente bien puede hacernos llegar más lejos y con mayor rapidez que buscar los elementos comunes a toda la gestión pública.

El estudio de la gestión pública aún está en sus inicios, y quienes la enseñan y la practican tiene una ocasión significativa de moldear esta área de

conocimiento. También tienen una ocasión significativa de mejorar la forma en que se administra el gobierno. Según Kettl la respuesta se encuentra en cortar la "cebolla" de la gestión pública de diferentes maneras, pues sus capas revelan perspectivas importantes del problema para lograr que el gobierno funcione. Por lo que no existe una sola manera de cortarla, si bien, existen diferentes formas de hacerlo.

En la búsqueda del núcleo de la gestión pública Bozeman (1993) identifica al menos cinco aspectos esenciales: 1) un interés por la prescripción y, a menudo, por la teoría prescriptiva; 2) un enfoque en el carácter distintivo de la gestión pública y de las organizaciones públicas y, en particular, por los efectos de la política; 3) un enfoque en problemas más que un enfoque en proceso; 4) un claro hincapié en el conocimiento contextual y la experiencia (en comparación con el conocimiento teórico basado empíricamente) y 5) un enfoque en estrategia y en problemas multiorganizacionales. Concluye diciendo "(...) cuando las sumamos, obtenemos un resultado que es un poco distinto de la Sociología, la Ciencia Política, la Economía y hasta la Administración Pública. Por tanto, lo que encontramos en el núcleo es un enfoque del conocimiento distinto, no un cuerpo de teoría singular".

El estudio de la gestión pública muestra sus mejores facetas cuando se preocupa por una prescripción informada teóricamente y basada en la experiencia. Muestra sus peores aspectos cuando corre al rescate del administrador público armado tan sólo con la reflexión sobre un caso presuntamente pertinente o, peor aún, la experiencia idiosincrásica de un estudioso. Las principales fallas del estudio de la gestión pública son su impaciencia por cuestiones causales más profundas y su falta de interés por el tipo de estructura teórica que pudiera soportar un análisis más profundo de las cuestiones causales que analiza.

De acuerdo a Bozeman (1993) la gestión pública es un campo construido sólo por la práctica y el conocimiento tácito por lo que está en peligro de perder la orientación y rumbo, debido a que debe aspirar a ser un cuerpo teórico coherente de conocimientos y no sólo un conjunto de experiencias de índole práctica. Para los estudios de la gestión pública el riesgo es que sólo sean un cúmulo de investigaciones bajo un objeto de estudio común, aunque no se haya construido una disciplina que los integre y sintetice. En suma, la gestión pública está lejos de constituir una disciplina científica, o una teoría propiamente hablando.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Existe una polémica, por una parte, entre los que sostienen a la Administración Pública como campo de estudio, disciplina de enseñanza y ámbito de ejercicio profesional, en la que se comparte añejas fuentes intelectuales, notorio vigor y futuro promisorio (Guerrero, 2000). Por otro lado, aquellos que quisieran actualmente referirse al public management como un paradigma que resuelve los problemas de los gobiernos y que tiene un carácter más dinámico y flexible, por lo que se sostiene que es mejor referirse a la gestión pública (Ospina, 1993). Frente al paradigma del management en su versión de gestión pública, se encuentran argumentos que ubican adecuadamente su relación con la Administración Pública.

Un primer asunto es que se cuestiona que la voz administración pública se considera inadecuada y ambigua. La ciencia de la administración pública ha sido reducida de ciencia social a un paradigma singular, que tiende a ser descalificado a favor de una denominación que tradicionalmente era parte de su definición y alcance de estudio: public management, en inglés. Debe quedar claro, que el management es una orientación de un objeto de estudio mayor y del cual comparte su origen: la Administración Pública. Otro problema lo constituye la irrupción de ese paradigma autodenominado New Public Management (Nueva Gestión Pública), que es una reminiscencia añeja que incorporar las técnicas privadas a la administración pública, pero ahora se realiza mediante la vía de la economía neoclásica.

Este desconcierto, por el cual la Ciencia de la Administración Pública es reducida a un mero paradigma, provoca serios problemas de traducción al español con perjuicio para la construcción conceptual y la irrupción acrítica de modelos de privatización impulsados por el neoliberalismo y que constituye un obstáculo para el desarrollo de nuestra disciplina. Un principio de solución es el redescubrimiento de la voz Administración Pública, reivindicando su utilidad conceptual, sin menosprecio alguno del uso fructuoso que puedan ofrecer nuevos o renovados paradigmas.

La Administración Pública, como cualquier disciplina científica vigorosa en desarrollo, sufre periódicas crisis cuya función es reforzar su estatuto de ciencia, renovar su objeto de estudio y abrir brecha a la innovación traída por nuevos paradigmas. Sin embargo, la supuesta crisis de los años de 1990 más bien ha significado una campaña difamatoria a través de muchos instrumentos, aunque algunos de los argumentos utilizados en su contra no cuentan con los sustentos teóricos necesarios. Omar Guerrero (2000) afirma que el paradigma de Administración Pública continúa predominando, en tanto que el propio al nuevo paradigma de la Nueva Gestión Pública, inherente a la privatización, declina con ella. En realidad, los académicos y practicantes de la

Nueva Gestión Pública lo refieren como público, cuando por su naturaleza y propósitos más bien se trata del manejo privado de lo público. Por lo tanto, queda claro que:

La ciencia de la administración pública se ha caracterizado por un proceso de construcción sumamente dinámico, cuya flexibilidad de su objeto de estudio en su periferia es patente. Por extensión, nunca ha tenido que resignarse a perder su centro disciplinario ni debe tampoco ceder su nombre a favor, por ejemplo, del management público. Este último, en todo caso, es parte de su centro académico, y tal como lo hemos apreciado, no ha renunciado jamás a él.

En ese mismo orden de ideas, Baena (2000) afirma que el estudio de la Administración Pública, titular formal del poder público y elemento del sistema político, es de por sí un estudio político, como lo es también el estudio de su funcionamiento y de la gestión pública que realiza. Lo que lo lleva a plantear los siguientes argumentos: 1) el carácter interdisciplinario de la Ciencia de la Administración, al que no debe renunciar, pero que no puede llevar a prescindir de una construcción propia y más avanzada; 2) aunque la pertenencia de nuestra materia a la Ciencia Política es indudable, hay que definir el terreno específico propio de la Ciencia de la Administración; y 3) esta ciencia no puede ni debe quedar en el terreno de la mera especulación sino que debe ofrecer soluciones prácticas a los administradores públicos.

Por lo que es necesario, elaborar una teoría que incluya las nuevas ideas, distintas de las tradicionales sobre la Administración Pública, como es el caso de la New Public Management (Nueva Gestión Pública). Aunque existen aportaciones sobre el límite entre la política y la administración, que no resuelven el problema central de la Ciencia Administrativa ya que no supone la construcción científica sobre la gestión administrativa que, además se encuentra ensamblada con las decisiones políticas y su estudio.

El auge y puesta en práctica de la Nueva Gestión Pública, ante la crisis financiera del Estado de Bienestar, intenta reducir a toda costa el gasto público y llevar a cabo una política de privatizaciones. De esta forma se trataría de conseguir una disminución del volumen del sector público y del papel mismo de la sociedad, lo que produce al mismo tiempo que se intenta obtener eficiencia y eficacia en un contexto de una creciente falta de legitimidad de la

administración pública. "El movimiento del new public management ni supone un cuerpo de doctrina sobre este punto ni ofrece soluciones respecto a él".

Para Kettl (1993) la Administración Pública sigue siendo el foro de muchas investigaciones importantes, pero perdió indiscutiblemente su asiento central ante la mesa en su disciplina familiar: la Ciencia Política. Además, cada vez es más frecuente, que quienes investigaban y enseñaban la Administración Pública se distanciaron de la Ciencia Política y a veces hasta encontraron hogares más hospitalarios en otras disciplinas o simplemente intentaron crear una disciplina dentro de la misma.

Para este autor, la investigación de la gestión pública tiene raíces distintas y más recientes. Cuando empezaron a desarrollarse las escuelas de políticas públicas, siguieron típicamente vías separadas para el análisis de las políticas (enfoques basados en la economía para identificar las mejores decisiones) y la investigación de la gestión pública (la mejor manera de llevar a la práctica esas decisiones). "Ciertas obras que marchan bajo la consigna de la gestión pública no son más que la antigua investigación de la administración pública y su aplicación, con un nuevo atractivo para un público diferente".

Si son válidas las evaluaciones recientes (Kraemer y Perry, 1989) de la investigación y la teoría de la gestión pública, entonces esta "disciplina" aún no está capacitada para ocupar un lugar junto a las Ciencias Sociales más maduras y teóricamente ricas en conocimiento. Como campo de estudio, la gestión pública se ha descrito de modo diverso; se dice que está del lado "blando" (el análisis de políticas está del lado "duro") y se le considera más como un oficio que como una disciplina (Liebman, 1963). En realidad, la investigación y la teoría de la gestión pública han recibido mejores calificaciones por su aspecto práctico y su utilidad (Graciano y Rehfuss, 1974); pero desde los años de la época de la administración científica no se han hecho afirmaciones muy convincentes acerca de su potencial científico.

Para resolver el problema de la supuesta científicidad de la gestión pública, Bozeman (1993) señala que de manera irónica una de las formas en que se puede avanzar en la teoría de la gestión pública y mantener una relación saludable con la práctica y la aplicación consiste en seguir empleando una definición vaga del término teoría, lo cual no resuelve el carácter empírico de la gestión pública.

Hoy, no resulta productivo discutir sobre los requerimientos de la teoría ni resucitar debates entre positivistas y anti positivistas. Lo que se debe reconocer es que gran parte de la bibliografía sobre la gestión pública no es teórica, no tiene pretensiones teóricas y, sin embargo, es muy útil.

Por otro lado, para González (1999), el surgimiento de la Nueva Gestión Pública puede ser comprendido como una verdadera "ruptura epistemológica" en tanto que supone un cambio profundo respecto de los paradigmas que han regido la construcción de la disciplina. Por ejemplo, la "ruptura del paradigma formalista" sostiene que parte de la eficacia per se de la norma y el procedimiento para obtener los resultados esperados, predeterminando la acción de las organizaciones. De allí que su legitimidad proviene de su apego a la legalidad. El nuevo paradigma pone el acento en las calidades gerenciales y el liderazgo, marca esta tendencia a privilegiar la capacidad de gestión por encima de la estructura y la fórmula burocrática. La eficacia como indicador de la acción administrativa y por ende del gasto público, se presenta como una instancia superadora de la eficiencia como medida del rendimiento de las organizaciones.

Hay que considerar que al lado de las mejoras a la gestión pública se inscriben las recomendaciones de acercar al Estado a la sociedad a través de la participación y la descentralización, mediante los mecanismos del control social, del fomento de organizaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales, las cooperativas y las del orden privado y del voluntario como potenciales para desempeñar actividades estatales por delegación o contratación. Esta alternativa en fuerte alianza con la pos burocracia se convierte en el pilar fundamental para evitar el desplome del Estado.

Cabe señalar que las primeras aproximaciones de los resultados de la aplicación del modelo empresarial, ha mostrado que es altamente costosa y que al igual que con las organizaciones privadas, la aplicación de las técnicas se ha convertido en moda, con la particularidad que tiene para el sector público. A veces los enfoques pueden ser contradictorios: mientras la reingeniería, supone que los empleados son sacrificables, la calidad total afirma que son de valor inapreciable. La reingeniería es un proceso que destaca la misión organizacional y se transforma iniciando de cero, mientras que el enfoque de calidad pregona el mejoramiento continuo.

Algunos autores han presentado argumentos que buscan constituir el perfil de una Nueva Gestión Pública con énfasis en los países iberoamericanos. La primera, la capacidad del gobierno del Estado de utilizar los medios financieros y administrativos para poder intervenir eficazmente en aquellos casos en que el mercado acuse falta de coordinación. La segunda, que se relaciona con la dinámica social mediante los pactos sociales o coaliciones políticas que permiten estabilidad política y legitimidad del gobierno, lo que en términos de estructuras se traduce en la creación de un núcleo estratégico del Estado y descentralización a través de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales, por medio de los contratos de gestión.

Otra posición propone la conciliación entre Política y Administración bajo el buen gobierno, que supera los modelos -ideal, ortodoxo, liberal y empresarial- de la gestión pública, por lo que sugiere a la buena administración pública como una "posibilidad de implementación organizacional del conjunto de tecnología gerencial a las finalidades, valores y reglas operacionales de cada Estado, para que el Estado sea eficiente, fiscal, justo y seguro".

Existe la necesidad en la nueva administración pública de un proceso de modernización donde la importancia del liderazgo sea el motor de la visión del futuro de la gestión pública, desde el cual se constituye una red eficaz de agentes de cambio presentes significativamente en las diversas organizaciones que integran la administración pública, en la que participen en su mejora los parlamentos y los partidos políticos. En esta perspectiva, la gestión moderna se inicia con la modernización de la democracia en la participación y descentralización, el ejercicio de la ciudadanía, los partidos políticos, el parlamento y el aparato administrativo. Para el caso iberoamericano sin la introducción de conceptos como corporativismo, estatismo, patrimonialismo, centralización, burocratismo autoritario y caudillismo, no es posible entender la historia de la realidad de los países iberoamericanos.

Por último, se requiere "publificar" a la gestión pública, es decir, extraer la riqueza de lo público en las relaciones entre la sociedad y el Estado. Como propuesta es diferente a la crisis del Estado y del aparato burocrático, frente a la globalización e internacionalización de la economía. La propuesta sostiene que la sociedad civil debe participar en la democracia para generar mayores alternativas de participación ciudadana y de control social, para poner como objetivo de la reforma administrativa posburocrática, la "publificación" donde las relaciones sociales tienen por escenario la sociedad misma.

Echevarria y Mendoza (1999) señalan que debe tenerse presente que el desarrollo de las ciencias del management ha estado vinculado a un mundo empresarial en el que las presiones competitivas han servido de motivo de renovación y perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas. Ajena a las presiones del mercado, la Administración Pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficiencia y eficacia. Sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados. Esta es una razón para entender la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico del management hacia la Administración Pública.

Desde los años de 1960 a 1980, la introducción del management hacia el sector público no dio los resultados esperados. El escepticismo fue la reacción predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa, dominada por profesionales pertenecientes a la tradición jurídica y política. En consecuencia, el trasplante de las técnicas de gestión tuvo una vigencia precaria y poco duradera, allí donde llegó a realizarse.

El problema era su interpretación perversa y restringida, se tendió a considerar el management como un conjunto de técnicas universales, igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se le relacionaba casi exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos. Así, para algunos se trata sólo del management público, bien como una orientación derivada de la gestión empresarial, o bien como un campo de estudio con características propias y diferenciadas que le confieren su propia singularidad.

A partir de la aplicación de los postulados de la Nueva Gestión Pública se puede constatar las limitaciones de los mecanismos de mercado y de redes, lo que conduce a una revalorización y reconceptualización del rol del Estado. Luego de casi dos décadas de críticas incesantes al Estado y su burocracia, estamos asistiendo en este momento a un replanteo del valor y de la importancia del núcleo estatal en el nuevo sistema de servicios públicos. En primer lugar, porque dispone de una maquinaria administrativa con representación a nivel nacional. En segundo lugar, porque dicha maquinaria responde a los representantes electos por el conjunto de la ciudadanía. Esto lo distingue de la lógica particularista de mercado, ya que expresa la voz de la ciudadanía y no de una parte de ella.

Al mismo tiempo, porque asume la representación de sectores sociales carentes de poder de compra y que no interesa al mercado. Por ello, el aparato administrativo estatal constituye el canal de accountability ante los representantes políticos, y a través de ellos ante la ciudadanía en su conjunto, por la formulación e implementación de las políticas públicas. Este rol del Estado en la elaboración de las políticas públicas, se basa en que aún en el proceso más negociado, éste no es un actor más, sino que es el único actor que puede desarrollar la capacidad de tener una visión de conjunto y expresar el interés general.

En suma puede señalarse que: 1) la gestión pública tiene dos implicaciones: a) es una actividad que para nuestros efectos debe emplearse en minúscula (gestión pública) y b) existen investigaciones que intentan explicar dicha actividad por lo que debe utilizarse en mayúscula (Gestión Pública);¹⁶⁶ 2) su origen conceptual se encuentra en el public management y en su derivación primaria de gerencia pública; 3) cuenta con un interés de estudio que le permite conformar una orientación en el objeto de estudio de la Administración Pública; 4) no existe una teoría de la gestión pública y probablemente, no puede aspirar a construirla; 5) es un enfoque de naturaleza empírica que pretende convertirse en una disciplina (situación controversial y compleja); y 6) por todo lo anterior, puede afirmarse que no puede considerarse como una ciencia, sino como una orientación dentro del objeto de estudio de la Administración Pública.

La Nueva Gestión Pública en Acción

En este capítulo, se describe de manera más específica a la Nueva Gestión Pública como actividad (objeto de estudio), analizando los diferentes paradigmas -tradicional, eficientista y de calidad- propuestos por Richards (1994) y retomados por Haywood y Rodríguez (1994) para identificar el proceso de gestión pública a la Nueva Gestión Pública. En este contexto, se revisan las recomendaciones e impulso de las nuevas políticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como de la propuesta poco difundida del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que para los países latinoamericanos nos parece es la más adecuada, factible y viable.

A partir de las experiencias de estudios de caso como fueron Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, constituyen el núcleo de experiencias en Nueva Gestión Pública. Tomando estas referencias y de otros

países, Conde (2001) establece cuatro modelos -anglosajón, europeo continental, europeo septentrional y países en transición- que permiten mostrar la diversidad de experiencias y establecer la hipótesis de que: la Nueva Gestión Pública no es un modelo universal y aplicable a todos los países. Para finalizar, se enfatiza la necesidad de una Nueva Gestión Pública comparativa que tome en cuenta las circunstancias y entornos propios de cada nación.

Los cambios en la administración pública iniciaron, cada vez más fuertes, desde la comunidad internacional quién empezó a considerar prioritaria la reforma administrativa, entre ellos: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y muchos órganos regionales, así como los donadores de asistencia bilateral, los socios comerciales y las ONG.

La gestión pública ha sufrido un cambio sustancial del paradigma clásico de la administración pública -pasando por el paradigma de la eficiencia- al paradigma de la gestión pública enfocada al cliente. Existe un cambio del "Consenso de Washington" de corte neoliberal que impulsó políticas de primera generación, -como fueron la privatización, la desregulación económica y el pretendido "gobierno mínimo"- hacia el "Consenso OCDE", que asume y reelabora las tesis y métodos administrativos de la Nueva Gestión Pública (New Public Management).

La OCDE como su principal impulsor ha promovido la transformación de los alcances, objetivos y medios de la gestión pública. Los países más representativos -aquí analizados- permiten mostrar la diversidad de políticas implementadas para generar el cambio en la percepción de los ciudadanos, mayor capacidad de respuesta e incrementar la legitimidad necesaria de sus gobiernos.

El cambio en el paradigma de la gestión públicas en los países desarrollados que han impulsado dichas transformaciones, no han sido uniformes, integrales y homogéneos, por el contrario son diversos, en algunos casos radicales - Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda- en otros casos limitados y conservadores -Francia y Portugal- lo que permite sostener que el proceso de transformación de un paradigma a otro, es simbólico y no necesariamente estructural.

Mientras, en los países en desarrollo en la década de 1980, cuando comienza la reforma de la gestión pública, la democracia ha avanzado

extraordinariamente en muchos países de la región latinoamericana, haciendo con ello viable una forma más flexible de administración pública, en la cual un incremento de la autonomía de los gerentes públicos es acompañado con una mayor responsabilidad democrática.³ Lo que la reforma de la gestión pública plantea es que ahora el régimen político ha progresado lo suficiente como para ser consistente con una administración pública más eficiente, en la medida en que es más autónoma. Dicha reforma plantea que tanto los políticos como los servidores públicos efectivamente requieren que se los haga responsables, pero que ahora existen nuevos y mejores mecanismos de responsabilidad.

Por ello, en los países en desarrollo una mayoría se encuentra con reformas de la primera generación -paradigma eficientista- de corte neoliberal y de ajuste fiscal, por lo que algunos países han logrado avanzar en las reformas de segunda generación, que serían deseables que se implementaran. En este contexto, se realiza una crítica fundada en las orientaciones de la Nueva Gestión Pública actual, en la que se propone la necesidad de una gestión pública comparada a partir de superar las limitaciones y obstáculos de la gestión gubernamental. Nos parece que ésta es la forma más adecuada para abordar la naturaleza de la gestión pública como actividad.

LOS PARADIGMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de las preguntas: ¿quién define lo que es el interés común? ¿quién ha de recibir qué, cuándo, dónde y cómo? ¿quién toma las decisiones clave que convierten el infinito número de demandas en un número manejable de legítimas necesidades a cubrir? Una respuesta es la que propone Richards (1994) quien sugiere que estas son cuestiones claves para los gestores públicos, en un momento en que todo parece indicar que los cambios apuntan a una transformación de la gestión de los servicios públicos.

Una manera de interpretar y explicar estos cambios en la gestión pública es mediante tres paradigmas: 1) el paradigma clásico de la administración pública; 2) el paradigma de la eficiencia; y 3) el nuevo paradigma del cliente. En este mismo planteamiento coinciden (Haywood y Rodríguez, 1994), al describir estas tres fases en el caso de la Gran Bretaña. Aunque las diferencias entre los paradigmas pueden parecer mínimos, en la práctica las consecuencias muestran las enormes diferencias entre ellos.

El paradigma tradicional de la gestión pública

El paradigma tradicional de la gestión pública se ha desarrollado durante el periodo de crecimiento sostenido y de cambio incremental en los servicios

públicos. Después de la fase de expansión del Estado de Bienestar en la posguerra, se mantuvo de forma sostenida un crecimiento del gasto público amparado en un amplio consenso sobre la forma en que debían utilizarse los recursos públicos en metas de desarrollo social. Tanto las reglas formales de participación en el gobierno de esos servicios públicos como las prácticas que se desarrollaron condujeron a una visión básicamente incremental del cambio.

Diagrama 1 Paradigma tradicional de la gestión pública



El diagrama nos acerca a los ámbitos de poder claves en el paradigma de la gestión pública y las bases de legitimación en que basan su fuerza. Los políticos y técnicos que trabajan cerca de ellos se basan en el mandato electoral recibido de los ciudadanos. A pesar de las imperfecciones del proceso democrático, las elecciones proporcionaban el derecho a tomar decisiones en nombre de la comunidad, para legitimar las acciones que eran asumidas.

Durante esta primera fase, hay tres actores principales: 1) los políticos, quienes clásicamente toman las decisiones de política; 2) los profesionales que producen los servicios requeridos a partir de las decisiones tomadas; y 3) los administradores que mantienen el equilibrio entre ellos. La legitimidad en el área profesional resultaba del conocimiento especializado aplicado a las políticas implementadas. La pertenencia al grupo profesional es autorreguladora. Los valores profesionales dominan el proceso de producción de servicios.

Richards (1993) señala que en este paradigma no existe distinción alguna entre cliente, elector y ciudadano. La rendición de cuentas parte de los productores del servicio público hacia los líderes políticos y desde ellos hacia los electores. No hay un control directo de un servicio público en particular, sino que éste se enmarca en el más amplio proceso de responsabilidad política y de forma casi inevitable se disuelve. En el paradigma clásico de la gestión pública son los políticos quienes han de fijar los grandes parámetros de los servicios públicos.

El segundo ámbito clave es el del productor del servicio. La legitimidad en este campo proviene de la posesión de la experiencia necesaria para poder llevar a

cabo el proceso de producción del servicio. En la medida en que los políticos no definen específicamente los detalles de una política de servicio, los profesionales llenan ese vacío, considerando como terreno propio.

Muchos de los productores de los servicios públicos son, de hecho, profesionales que autorregulan su labor con el acuerdo implícito de la sociedad, y con un derecho a controlar el acceso y a definir las normas de conducta. Dentro del paradigma clásico de la gestión pública, esta situación les concede una gran capacidad de influencia en la política de los servicios públicos.

Entre los productores y los políticos, el administrador público asume el papel integrador, como de hecho lo postula el paradigma clásico de la gestión pública. El administrador negocia lo que pueda considerarse común en esa arena de negociación en disputa. Los administradores mantienen la línea a seguir, resuelven disputas y definen problemas.

El paradigma eficientista de la gestión pública

El paradigma clásico de la gestión pública comenzó a transformarse a partir de la polémica para detener el continuo incremento del gasto público. Los gobiernos realizaron una serie de políticas neoliberales no sólo para reducir el gasto público, sino también para obtener una mayor eficiencia del mismo mediante la privatización y la desregulación económica. Con estas acciones se había iniciado el paradigma de la eficiencia de la gestión pública.

Un asunto clave fue la idea de que las organizaciones del sector público tienden a ser ineficientes debido a la falta de competencia, lo que provoca que acaben atendiendo sólo a los intereses de los productores. En este paradigma, la solución sería, allí donde fuera posible, aplicar mecanismos de mercado que favorecieran una presión de competencia. Lo que se pretende es transformar un modelo cerrado de administración por un modelo abierto y de competencia.

El papel del administrador, basado en su capacidad de negociación entre los dos poderosos sectores en juego, se transformó en un nuevo rol managerial (gerencial) capaz de ejercer presión sobre el ámbito de los productores para conseguir así una mayor eficiencia.

Diagrama 2 Paradigma de la eficiencia de la gestión pública



El diagrama 2 muestra la naturaleza del paradigma de la eficiencia. El paradigma se centra en la creación y el desarrollo de un rol integrador entendido más como gestor público que como administrador, un papel que las personas del ámbito político usarían para conseguir y desarrollar una mayor eficiencia. De acuerdo a esta posición, lo que se necesitaba en las nuevas circunstancias era un integrador que crease un nuevo orden alternado el equilibrio de poder entre los políticos y los productores del servicio público, entre los profesionales y el resto de los miembros del personal.

El papel del administrador ha sido reemplazado por el de gestor público. La nomenclatura es deficiente tanto simbólica como retóricamente. El gestor público es un agente activo del político. Los políticos tienen ahora una poderosa agenda para el cambio y desean impulsarlo a través del gestor público.

La historia de cambiantes circunstancias económicas que condujeron a la creación de un nuevo paradigma de la eficiencia en los servicios públicos es el origen de esta nueva etapa de la gestión pública. Esto explica los grandes cambios que se observaron en el campo público en la década de 1980. Sin embargo, ahora se esté presenciando la emergencia de un nuevo paradigma: el de la calidad.

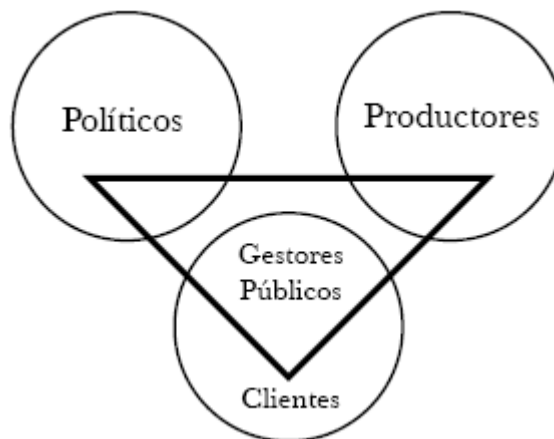
El paradigma de la calidad en la gestión pública

Tanto los gestores de los servidores públicos, como los estudiosos de la administración pública no pueden evitar quedar impresionados por el poder retórico y mágico del concepto de "cliente". Significó un cambio positivo en la cultura administrativa y proporcionó una justificación a los gestores públicos y productores a fin de trabajar bajo un objetivo común de conseguir mayor calidad del servicio. La preocupación por el cliente recordaba los valores más antiguos del servicio público, los cuales eran herencia del paradigma clásico de la gestión pública. No obstante, que existe un amplio debate para utilizar el concepto de "cliente" o "consumidor", para otros estudiosos es necesario recuperar la voz ciudadano en el contexto de la gestión pública contemporánea.

Richards (1993) sostiene que la orientación hacia el cliente era consecuente con la idea de aprendizaje del sector privado: las compañías más directamente sometidas al mercado estaban actuando más adecuadamente que aquellas industrias anticuadas y costosas que estaban perdiendo fuerza frente a las competencias internacionales. Bajo este paradigma, se asume que no existe una diferencia de naturaleza entre la gestión pública y la privada, por lo que aplicando las técnicas de la gestión empresarial los resultados del sector público mejorarían.

Para Haywood y Rodríguez (1994) durante los años de 1990, existe una tercera fase: permanecen los actores originales, pero parece estar surgiendo un cuarto actor: el consumidor o cliente. Asimismo existen ahora dos fuentes potenciales de legitimidad: la tradicional, a través del proceso democrático, y la más novedosa, a través del consumidor o cliente. La posición del gestor público empieza a cambiar debido a que ocupa ahora un territorio entre los tres ámbitos -políticos, profesionales o productores y consumidores- articulando y equilibrando los intereses de cada uno. El manejo de este triángulo y sus tensiones inherentes es una de las tareas claves del gestor público en el paradigma de la calidad.

Diagrama 3 Paradigma de la calidad de la gestión pública



En el caso del Reino Unido, la Carta del Ciudadano tiene en esta perspectiva un significado simbólico del concepto de cliente. El gobierno británico escogió una posición de defensor de los clientes frente a las unidades de productores en los servicios públicos de tipo monopolista. Ya que el cliente no era capaz de defender sus intereses en cualquier circunstancia, la Carta le proporcionaba el marco general a partir del que podía hacer oír la voz del cliente, creando unos mínimos de rendimiento de cada servicio.

La presencia del cliente como nuevo actor en este paradigma emergente, se puede explicar a partir de cuatro consideraciones:

1. De la eficiencia gestora pública a la privada. La idea era que los gestores públicos tenían que actuar como "lo hacían los del sector privado". Se ha escrito mucho acerca de lo diferente que es el campo público del sector privado. No obstante, lo que se ha olvidado es el impacto real que sobre los gestores públicos tienen los contactos con sus equivalentes en el sector privado. Las consecuencias no deseadas de ese mayor contacto pueden haber sido el "importar" la legitimación de mercado del sector privado al terreno público, a pesar de lo diferente que es la base económica de uno y otro sector.

2. Gestionar a través del mercado. En el paradigma de la eficiencia, la "presión directa" a través de la jerarquía organizativa y la "gestión a través del mercado", eran enfoques igualmente eficaces para lograr una mayor eficiencia. Se supone que el interés del cliente puede ser expresado ya sea colectivamente a través de una autoridad que dispone del poder financiero, ya sea de forma individual, pero sus elecciones tienen un impacto sobre la asignación de los recursos entre los proveedores.

3. Liderazgo y cambio cultural en la gestión pública. En la década de 1980, los gestores tanto públicos como privados redescubrieron el liderazgo. La literatura sobre la "excelencia" evocaba la necesidad de trascender los modelos mecánicos de gestión que previamente habían prevalecido.¹² Se pretende que para ser realmente efectivos y mejorar en la productividad, los gestores públicos que trabajan en el paradigma de la calidad, necesita liderar un cambio cultural y, para ello, se requiere el orientar a la organización a la satisfacción del cliente.

4. La orientación al cliente. Los clientes en el mercado ejercen el poder que les da la disponibilidad de su dinero y el cliente de los servicios públicos goza de un nuevo poder en parte a causa de esa misma disponibilidad financiera. En parte, el concepto de "usuario" en el paradigma de la eficiencia da la apariencia de respetabilidad política a los valores del cliente que tienen una serie de connotaciones políticas diferentes. La existencia de esta antigua tradición a la que se ha señalado, ayuda a explicar la prontitud con la cual se ha adoptado el concepto de cliente. Los gestores públicos que se sienten cercanos a los viejos valores de los usuarios, buscan incorporarlos a las formas de pensamiento actual. Por ello existe un tránsito de la voz "usuario" por la de "cliente".

La palabra "cliente" es un término común en el lenguaje administrativo. La forma en que lo definen en la práctica probablemente difiere. Los clientes de los servicios públicos pueden ser definidos simplemente como los receptores

inmediatos del servicio, en vez de, como ocurre en el sector privado que son definidos como compradores.

El paradigma clásico de la Administración Pública fue puesto en cuestión por circunstancias políticas y económicas, que condujeron a la emergencia del paradigma de la eficiencia con su énfasis en el conseguir más por menos. Ahora es el paradigma de la eficiencia el que es puesto en cuestión por un movimiento para incorporar la perspectiva del cliente. La nueva práctica de la gestión pública sugiere que la orientación hacia el cliente cobra fuerza y está cambiando el equilibrio de poderes que previamente prevalecía.

Para Richards, es importante señalar que a la luz de la práctica cambiante en la gestión pública, una cuestión central es establecer qué nuevos códigos prácticos deberían desarrollarse como gestores públicos para que se permita gobernar mejor las acciones en el nuevo mundo del paradigma del cliente. En torno a este paradigma la polémica es muy amplia y variada por lo que en los siguientes capítulos se realizará una revisión más detallada. Hasta aquí diremos que la discusión se centra en que la categoría cliente, pierde sentido cívico y de derechos fundamentales que sólo la voz ciudadano permite recuperar.

En principio el ciudadano-cliente o el cliente de la administración pública supone un intento de relación de la gestión pública y la gestión privada cuyas fronteras no se encuentran estrictamente delimitadas, además que supone valores de tipo económico claramente alejados de la naturaleza pública del gobierno, lo que provoca una expresión contradictoria en sus términos.

Utilizar el concepto de cliente como panacea cuya aplicación cabría para todo actor social, individual y colectivo, puede llevar a cometer un grave error, pues las implicaciones que desarrolla se hacen meramente en términos de eficiencia. A ello se une que el reconocimiento no tanto de derechos y obligaciones sino de privilegios, rompe el principio básico de la ciudadanía que es el reconocimiento de derechos y deberes.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

El primer trabajo donde se muestran los primeros rasgos en el cambio de la Nueva Gestión Pública entre los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es el documento "La Administración al Servicio del Público" publicado en 1987, como resultado de la primera fase de los trabajos llevados a cabo por el Comité de Cooperación Técnica (TECO), órgano especializado en el estudio de los temas relacionados con la gestión pública.

El documento afirma que la administración pública es un servicio y el público, su clientela. Esta nueva visión supone el concepto de "receptividad" en la cultura administrativa como un nuevo valor, que es compatible con otros valores y pautas como son la eficiencia, la eficacia o el respeto a la legalidad. Una administración receptiva -según la OCDE- es aquella que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tienen derecho a esperar de la administración pública.

La receptividad es entendida en cuatro ámbitos: 1) el ciudadano tiene derecho a que la administración pública sea comprensible, es decir, que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro; 2) que sea accesible en el plazo espacial, temporal y material; 3) que responda a lo que se espera de ella, para que de soluciones y no retrase la solución de demandas y peticiones de los ciudadanos; y 4) que permita la participación de éstos en la adopción de las decisiones administrativas que les afecten.

La principal preocupación de casi todos los gobiernos de la OCDE es mejorar las relaciones entre las administraciones y el público; la interdependencia de los sectores público y privado es tal que la Administración debe actuar con más flexibilidad y satisfacer mejor las necesidades de los miembros de la sociedad. En un intento de mejorar la calidad de los servicios prestados, los gobiernos reforman la gestión de la Administración Pública. Esta reforma puede resumirse así: abandonar la noción de relación entre administrador y administrado para considerar que la Administración es un servicio cuyo cliente es el público.

A partir de estas consideraciones, se afirma que la administración-servicio, o la receptividad de la administración pública (el término inglés "responsiveness" es más activo que "receptividad", y significa "capacidad de respuesta") es una consecuencia del funcionamiento de la administración y, en primer lugar, una disposición de ánimo. Por ello, esa actitud es la que hay que cambiar en el servicio público. En suma, la orientación del informe es práctica: se centra en los medios de que dispone la administración pública para aumentar su receptividad hacia los clientes.

Un segundo documento, publicado en español en 1997 permite mostrar las transformaciones alcanzadas por los países miembros de la OCDE bajo el emblema de la Nueva Gestión Pública. En el plano de la actividad, existe una transición de la gestión pública tradicional hacia un modelo posburocrático, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados. Este proceso de transformación es más notorio en los gobiernos de la OCDE que están realizando políticas que conducen a mayores niveles de crecimiento sostenido y de empleo que contribuyan al bienestar social. En estas economías destaca la importancia del sector público, la cual se ha

incrementado notablemente, por lo que su eficacia influye directamente en la economía general. Supone que existe un dilema: el sector público puede ser un factor de éxito o un obstáculo en la modernización de cualquier país, dependiendo más que de su tamaño de su capacidad de atención y resultados. El peso absoluto del sector público en la economía ha crecido de manera significativa y se reconoce que éste ha tenido un impacto fundamental en el desarrollo económico total. Existe consenso en que el desarrollo del sector público necesita ser mejorado.

La reforma en la gestión del sector público no es un asunto nuevo. En los últimos 30 años muchos países han perseguido "micro reformas" descritas de diversas formas como presupuesto por programas, gerencia por objetivos, y gerencia contable entre otras. Muchas organizaciones individuales, en los niveles de gobierno federal y local han desarrollado sus propias iniciativas dirigidas a la eficiencia, eficacia y servicios al cliente. Pero lo que parece diferente acerca de las reformas actuales es su gran alcance, implicando cambios significativos en los límites y estructura del sector público. En ese sentido, para la OCDE la Nueva Gestión Pública no es considerada como una moda pasajera.

La Nueva Gestión Pública actual supone que para maximizar los resultados económicos, asegurar la cohesión social y recuperar la legitimidad de la sociedad, la administración pública debe adaptarse a las circunstancias cambiantes, explorar nuevas posibilidades y utilizar adecuadamente los recursos disponibles. Por lo que organizaciones fuertemente centralizadas, reguladoras y rígidas, que valoran más los procedimientos que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de los resultados esperados por los ciudadanos.

Dentro de las causas más señaladas para realizar la transformación en la gestión pública tradicional se encuentran: 1) el fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por las crisis, requieren una mejor asignación y gestión de los recursos públicos; 2) el peso de las reglamentaciones gubernamentales afecta el costo de las estructuras y la productividad del sector privado, que son contrarios en un mercado internacional más competitivo; y 3) los cambios demográficos, la evolución económica y social conduce al incremento de servicios que la sociedad espera del Estado.

En el terreno de la gestión pública ha aparecido un nuevo modelo, dirigido a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público cada vez menos centralizado, donde los indicadores son una herramienta fundamental para la medición del desempeño. Este modelo de Nueva Gestión Pública tiene los siguientes rasgos específicos: a) una orientación marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y

calidad del servicio público; b) existe la pretensión de sustituir formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas, en un contexto cada vez mayor de gestión descentralizada; c) se exploran nuevas soluciones diferentes en la prestación directa de los servicios y de una reglamentación directa por el Estado (privatización, desreglamentación, subcontratación); d) la búsqueda de la eficiencia en los servicios públicos prestados directamente por el sector público; y e) se refuerzan las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado.

A partir de estas ideas, autores como Shand (1996) afirman que la gestión pública se encuentra dirigida hacia cambios macro y micro. Entre los cambios macro están la privatización y las concesiones que reducen el tamaño del sector público (Reino Unido), así como el establecimiento de agencias de servicio autónomo separadas de los departamentos de los ministros (Reino Unido y Nueva Zelanda). Mientras que entre los cambios micro, pueden mencionarse: a) enfocarse más de cerca a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio; b) el remplazar las estructuras organizacionales altamente centralizadas en un medio que descentralice la gestión pública; c) flexibilidad para explorar alternativas en la provisión directa al público; d) nuevas políticas de manejo de personal que den mayor flexibilidad al desarrollo del staff; e) el uso de mecanismos para mejorar cuestiones como el desempeño en la concesión y la creación de medios competitivos y de mercado; f) incentivos para mejorar el desempeño que permita a las organizaciones conservar un porcentaje de ahorros de su desempeño; g) el fortalecimiento de capacidades estratégicas al centro para "conducir" al gobierno; y h) mayor responsabilidad y transparencia en los requisitos para reportar resultados.

Para fomentar una cultura orientada hacia los resultados es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos. En algunos países desarrollados, se delegan las decisiones sobre asignación de recursos en los ministerios y agencias ejecutivas. El objetivo consiste en estimular a los gerentes para que se dediquen más a los resultados, concediéndoles más flexibilidad y autonomía en el uso de los recursos, tanto financieros como humanos. Otra medida central es la desconcentración, basada en una mayor exigencia de resultados y en una mayor responsabilidad, ha resultado ser una opción adecuada en países miembros de la OCDE. Permite incrementar las facultades y la responsabilidad de los gerentes y contribuye a concentrar más la atención en los resultados, al tiempo que incentiva un mejor uso de los recursos.

Para la Nueva Gestión Pública resulta indispensable que la administración pública se oriente más hacia el usuario (cliente), si se pretende que se fundamente más en los resultados. Se han alcanzado progresos significativos en la mejora del acceso de los clientes a los servicios, el incremento de la

transparencia de los procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles. Se pretende inculcar más la preocupación por el cliente en el conjunto del sector público y en todos los niveles de la administración pública, por lo que debe buscarse la calidad. Algunos países establecen normas de servicio que especifican la calidad que puede esperar el usuario. Los indicadores son útiles para conocer la efectividad y el grado de satisfacción del cliente. Uno de los ejemplos más representativos es la Carta del Ciudadano en el Reino Unido, que se caracteriza por asegurar que todo servicio público desarrolle, monitoreo y publique normas para la prestación de servicios.

Para esta clase de Nueva Gestión Pública el sector público resulta más eficaz en sus actividades cuando los mercados de sus productos son competitivos. Cuando esta situación prevalece, el sector público fomenta la mejora de la calidad y la eficiencia (formas mercantiles y privatización). Una Nueva Gestión Pública más racional de la normativa debería incluir un objetivo cada vez más importante de la acción gubernamental. La regulación, en sus diferentes formas, resulta un instrumento importante y su buena calidad resulta esencial en la eficiencia del gobierno.

Para llevar a cabo una gestión de resultados, es necesario elaborar estrategias dinámicas y flexibles que los individuos y las instituciones puedan adoptar a sus necesidades. Una estrategia radical selectiva de aplicación de las reformas puede ser una solución óptima. Una estrategia óptima de reforma podría consistir en seleccionar un número limitado de cambios extremadamente visibles, con alcances suficientemente limitados para ser realizables, pero a la vez suficientemente radicales para producir un impacto significativo en los comportamientos y en los procesos administrativos. La reforma es un medio, no un fin en sí mismo.

Los esfuerzos actuales de la gestión pública deben salvaguardar la capacidad central de gobernar, con un equilibrio entre la dirección centralizada y la acción dejada a la voluntad de los gerentes locales, donde se protejan las formas democráticas de responsabilidad y donde los valores tradicionales de integridad y de equidad se combinen con nuevos valores como la eficiencia y la calidad de los servicios"

Un tercer documento lo constituye la publicación en 1994 del Simposio sobre Iniciativas de Calidad en el Servicio Público celebrado en París, organizado por el Servicio de Administración Pública (PUMA-Public Management Service). En este evento se presentaron experiencias de diversos países miembros de la OCDE. Países como Bélgica, Francia, Portugal y el Reino Unido eligieron implementar iniciativas de calidad centralizadas a través de proyectos de ley impulsados en muchos casos por políticos, y en algunos

casos, como en los Estados Unidos, a través de declaraciones de normas de servicio por mandato instrumentadas por organizaciones individuales del sector público. Por su parte, Australia y Suecia se encuentran entre los países que consideraban si una iniciativa central podría complementar el trabajo existente realizado por las organizaciones individuales. La Unión Europea está considerando una iniciativa de "carta de servicios" al igual que el Consejo de Europa en relación con el gobierno local. Una cuestión recurrente son las relativas ventajas de las iniciativas centradas con relación a los servicios de calidad.

Existen evidencias de que las iniciativas de servicios de calidad están cambiando la percepción del público acerca de los servicios destinados a la población, así como la forma de interacción entre los servidores públicos y el público y la forma en que está organizado el servicio a ellos destinado. También están cambiando los tipos de servicios suministrados y la manera en la cual se presentan dichos servicios. Más aún, están alterando las relaciones entre políticos y servidores públicos.

Aunque el enfoque de calidad en el servicio público presenta considerables ventajas, también existen desventajas. Se afirma que se debe tener cuidado en no dar a los deseos la categoría de necesidades, simplemente porque los clientes quieren algo. Algunos consideran que los puntos de vista de los clientes son a menudo volátiles y poco confiables, y critican a las encuestas de opinión de usuarios sobre la base de que puede darse poca importancia a las respuestas de preguntas hipotéticas. Sin embargo, lo que generalmente se concede al cliente en todos los países miembros de la OCDE es el derecho de consulta, más que el derecho de tomar decisiones. En realidad, la opinión del público y las demandas de los clientes realizan un papel importante, pero la decisión será tomada principalmente por el gobierno o dependencias de servicio.

Un cuarto documento de la OCDE que orienta el cambio hacia la Nueva Gestión Pública hacia el plano de la ética fue publicado en 1997. En el informe se establece que un aspecto que es fundamental en la gestión pública global es su vinculación con la gestión ética. En las administraciones públicas los objetivos de las tres "E", economía, eficiencia y eficacia, continúan siendo importantes. Pero los países están dando mayor prioridad a una cuarta "E": la ética. El comportamiento correcto y honesto ha sido siempre una condición sine qua non para una buena administración pública. Se sostiene que las reformas de la gestión pública y la confianza general en la administración pública dependerán de ello, lo que hace necesario el establecimiento de una infraestructura ética sólida y eficaz.

El desafío de la gestión pública en el siglo XXI es la renovación de las instituciones, en un contexto de mayores resultados, mejor satisfacción de los

usuarios y un manejo adecuado de los recursos. Algunos países han reconocido la imperiosa necesidad de una reforma en conjunto de la gestión pública en sus sectores públicos. Mientras que otros gobiernos han decidido reducir el tamaño del sector público. Algunos han destacado el papel esencial del sector público en su desarrollo y sólo lo han modernizado.

El paradigma emergente para la gestión pública del sector público tiene mayor riqueza que los que le han presidido. Para Haywood y Rodríguez (1994), la Nueva Gestión Pública reconoce los diversos objetivos de las organizaciones del sector público y confiere a la efectividad el mismo peso que a las consideraciones de eficiencia. Reconoce que los intereses del público y del proveedor, por lo que no son sinónimos y que deben tener mayor preeminencia los de la ciudadanía. Implícitamente manifiesta nociones de legalidad, que reconocen la complejidad de la gestión pública.

Estos cambios contribuyen a garantizar la naturaleza de la dirección de los asuntos públicos y el papel del Estado que continuarán transformándose. Generalmente se admite que está emergiendo una cultura en la que predomina la preocupación de los resultados y que estos están mejorando en el sector público. Las reformas de la gestión pública conceden una gran importancia a la medición de los resultados. Los indicadores permiten mostrar el grado de avance de estos cambios al interior del sector público. Una de las herramientas más utilizadas son los indicadores. Los indicadores son instrumentos cuantitativos que permiten identificar los diversos aspectos del funcionamiento, operación y metas alcanzadas. De manera general pueden definirse a los indicadores como parámetros utilizados para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos de los proyectos, de la gestión y de los servicios, a través de los cuales cumple su misión la institución.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD)

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) aprobó en su sesión del 14 de octubre de 1998, un documento preparado por su Consejo Científico titulado: "Una Nueva Gestión Pública para América Latina".³⁴ El informe sostiene que se requiere de la construcción de un nuevo tipo de Estado en América Latina. En primer lugar, en lo relativo a la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. El no haber resuelto

esta clase de problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada por el estancamiento y por altas tasas de inflación, la cual fue bautizada como la "década perdida".

Ante este escenario económico, la primera generación de reformas dio prioridad a la dimensión financiera de la crisis fiscal del Estado. Estas reformas orientadas al mercado, a la apertura comercial y al ajuste fiscal, fueron las principales medidas tomadas en la década de los ochenta. En la búsqueda de la estabilización de la economía ante el peligro hiperinflacionario estuvo, en la mayoría de los casos, el éxito parcial de esta primera ronda de reformas.

El balance de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era disminuir el tamaño del Estado, no resolvió una serie de problemas básicos de los países latinoamericanos. Por ello, el CLAD propone una segunda generación de reformas con la finalidad de reconstruir el aparato estatal.

El diagnóstico actual afirma que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la post-guerra.

Para la reformulación estatal se sugiere tomar en consideración cuatro elementos específicos de la región: 1) la consolidación de la democracia; 2) la necesidad de retomar el crecimiento económico; 3) la reducción de la desigualdad social; y 4) promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. La reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten de manera exitosa los problemas de democratización, de desarrollo económico y distribución de la riqueza, así como el mejoramiento de su gestión pública.

Para el CLAD la puesta en marcha de la reforma gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Las características más relevantes del modelo de reforma gerencial pueden verse resumidas en el siguiente cuadro:

Cuadro: Modelo de Reforma Gerencial para América Latina

Acciones	Descripción
1. La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial.	Debe constituirse un núcleo estatal estratégico para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.
2. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad.	Es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionario.
3. Descentralizar los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano.	Las funciones que puedan ser realizadas por los gobiernos estatales y locales, que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas.
4. La administración pública gerencial se orienta, básicamente, por el control de resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, de tipo weberiano.	La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras.
5. La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control.	Con la Reforma Gerencial del Estado, el control debe realizarse en cuatro ámbitos: 1) control de resultados, 2) control contable de costos; 3) control de competencia administrativa y 4) control social.
6. En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir de dos formas de unidades administrativas.	Las primeras son agencias que realizan actividades exclusivas de Estado y son por definición monopólicas. La descentralización contribuye a aumentar la flexibilidad administrativa. Las segundas son agencias descentralizadas que actúan en los servicios sociales y científicos, que pueden ser transferidas para que el suministro de estos servicios públicos recaiga en un sector público no-estatal.
7. Otra característica de la reforma gerencial es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.	Los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social.
8. Resulta fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público.	Aumentar la responsabilidad del servidor público en tres aspectos: 1) ante la sociedad, tornando a la administración pública más transparente y con rendición de cuentas; 2) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa y 3) ante los representantes formales e informales de la sociedad.

La reforma gerencial del Estado necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas de primera generación hasta el momento actual. Esta reforma es distinta de las primeras reformas implementadas en América Latina. La primera ronda de reformas, de cuño neoliberal, puso a la defensiva a la burocracia pública y a la izquierda tradicional, ya que estos grupos cerraban los ojos ante la crisis del estado latinoamericano. Aunque hoy se sabe que los medios utilizados no condujeron a la resolución de los problemas. En administración pública impulsaron la dimisión de funcionarios, la eficiencia a cualquier costo y la identificación pura y simple de la administración pública con la administración privada.

Para el CLAD la reforma gerencial no opta por los principios del mercado como el ordenador por excelencia de los nuevos rumbos del sector público. La propuesta es que la vía para modernizar la administración pública pasa por la redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado, con la construcción de una esfera pública que involucre a la sociedad y a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas.

La realidad de la gestión pública latinoamericana muestra que se debe impulsar el paso del Consenso de Washington al Consenso de la OCDE, para después transitar al Consenso del CLAD. Las condiciones políticas, sociales, administrativas y culturales muestran que en América Latina la gestión pública se vincula más a los planteamientos expuestos por el CLAD, que aquellos que están llevando a cabo los países miembros de la OCDE.

Este requerimiento básico parte del supuesto de que es necesario darle una dirección adecuada que permita fortalecer las capacidades y la respuesta del Estado latinoamericano frente a los reclamos de la sociedad, para que se inserte de manera más clara y transparente con los grandes propósitos del interés público, como son: el crecimiento económico sostenido y distributivo de la riqueza nacional; el combate a la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable y por supuesto, el combate a la corrupción y a la impunidad de servidores públicos deshonestos.

POLÍTICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las propuestas de la Nueva Gestión Pública son tan amplias y variadas como su utilización. En estas se encuentran desde instrumentos, técnicas o tecnologías, que por su propia naturaleza tienen un éxito circunstancial y cambian con extraordinaria rapidez, así como propuestas acerca de la mejor manera de vincular las relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos con relación a la provisión de bienes públicos. Estos

planteamientos se encuentran entre las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) que, en su conjunto, tienen la pretensión de construir alternativas a los modelos tradicionales de gestión pública. Sujetas a una amplia discusión se presentan de manera sucinta.

1. Reducción del tamaño del sector público: el principal postulado de la Nueva Gestión Pública es la reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia. La privatización es la herramienta más recurrente para justificar la ineficiencia del sector público y la supuesta superioridad del mercado para asignar recursos. El planteamiento de los promotores de la Nueva Gestión Pública es que existe un excesivo intervencionismo estatal que busca propiciar un mayor control de la burocracia, el cual tiene un efecto pernicioso que desactiva la libre competencia en el mercado.

2. Descentralizar las organizaciones: una de las aspiraciones más inmediatas de los reformadores ha sido terminar con el supuesto gigantismo de las organizaciones públicas. La descentralización tiene como propósito central acercar las organizaciones a los ciudadanos y aproximarse a sus necesidades y aspiraciones. La proximidad a los ciudadanos significa también llevar los centros de decisiones a los lugares donde los problemas se plantean.

3. Jerarquías aplanadas: descentralizar las organizaciones públicas es una parte del proceso de cambio en la Nueva Gestión Pública; eliminar la abundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias es el siguiente paso. La idea central es que aplanar las organizaciones (disminuir los niveles jerárquicos) tiene también otros efectos en la mejora interna de la gestión: los trámites se acortan y el tiempo necesario para completar los procesos se reducen sensiblemente.

4. Ruptura del monolitismo y especialización: implícita en las propuestas anteriores está la idea de poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno. El instrumento idóneo es la idea de la agencia. El sistema de agencia implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales. Su característica de esta forma de gestión es la autonomía y el establecimiento de objetivos claros, los cuales se comprometen por medio de vínculos contractuales bajo criterios de racionalidad económica.

5. Desburocratización y competencia: el nuevo modelo es también una ruptura con los métodos burocráticos de gestión de los asuntos públicos y de la producción de bienes y servicios. El núcleo de esta propuesta es liberar a las nuevas organizaciones del pesado lastre de los procedimientos, el formalismo y la irresponsabilidad, característicos de la burocracia, que en su momento aseguraron la regularidad, estabilidad y legalidad en la prestación de los servicios públicos en la actualidad constituyen un obstáculo en un entorno cambiante y dinámico. La quiebra del monolitismo es también la quiebra del

monopolio y de la coherencia burocrática. En contrario, la Nueva Gestión Pública propone la fragmentación, que distintas organizaciones compitan por recursos, por servicios y por clientes.

6. Desmantelar la estructura estatutaria: uno de los obstáculos tradicionales y reiterados para una gestión basada en los resultados es la estructura estatutaria de los empleados públicos. La gestión de personal, una de las variables sobre las que más énfasis están poniendo las nuevas tecnologías, requieren de instrumentos claramente compatibles con la función pública. Las propuestas de la Nueva Gestión Pública afectan a dos aspectos: la estabilidad en el empleo y las retribuciones. El principio de que puesto y retribución deben ir unidos, ignora la relación existente entre desempeño y motivación.

7. Clientalización: la Nueva Gestión Pública ha traído una nueva visión del usuario de los servicios públicos. La noción de cliente promovida por los reformadores implica un cambio radical en la orientación de los servicios públicos. La introducción del concepto de cliente, como innovador y renovador del servicio, se ha hecho dentro de la polémica acerca de las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra. "Lo que la idea del cliente permite superar es la percepción imperfecta que el mercado público tiene de las preferencias de los ciudadanos. Convertir a los ciudadanos en clientes significa también dotarlos de relevancia y de poderes sobre los servicios que recibe (empowerment)".

8. Evaluación por resultados: una de las características de la Nueva Gestión Pública es el desplazamiento de los sistemas de control tradicionales -control de legalidad y financiero contable- y su reemplazo por la evaluación de resultados. La evaluación por resultados pone el acento en los resultados de la gestión y buscan medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos.

9. Gerentes público o managers: la idea central del gerencialismo se resume en la frase "dejar que los gerentes públicos gestionen". Esta afirmación supone un cambio en la relación entre políticos y gestores, la cual tiene como propósito separar la política de la administración. Se supone que liberados de las distorsiones intervencionistas de los políticos, los gestores públicos pueden concentrar su atención en "lograr que las cosas se hagan".

10. Responsabilidad: el tema de la responsabilidad es uno de los elementos centrales de la Nueva Gestión Pública. En este panorama el gestor público no tiene incentivos distintos a los del mercado, por lo que se guía por el propio interés y tiende a buscar las oportunidades, para el servicio y su propia promoción. La capacidad para decidir qué debe hacerse y cómo debe hacerse implica rendición de cuentas y responsabilidad por la gestión. El gestor público responde ante las autoridades que le nombraron que son las que legítimamente ostentan el poder y la responsabilidad.

11. Potenciación de gestores y clientes: enlazada con el fortalecimiento de la idea del líder innovador, capaz de identificar oportunidades internas y externas, y gestionarlas, los promotores de la Nueva Gestión Pública han acuñado un nuevo concepto: la potenciación o capacitación (empowerment). Potenciar o capacitar a los gerentes o a los ciudadanos es reconocer capacidades para tomar decisiones relativamente autónomas y asumir un papel activo en la definición del interés público.

En suma, la Nueva Gestión Pública actúa más como un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas que como un conjunto sistemático y ordenado de propuestas a los que acudir en función de los problemas propios, los objetivos a alcanzar y las fuerzas de apoyo y resistencia al cambio. Más que un modelo se trata de un contra modelo, en el sentido de un conjunto diverso de instrumentos y orientaciones cuya finalidad es acabar con un modelo específico: el burocrático.⁴² La Nueva Gestión Pública responde como una ideología propiciando una sola respuesta -contenida en la gerencia pública- frente a la diversidad de los problemas y las situaciones.

Por su parte Ramió (2001) afirma que existen dos enfoques en la Nueva Gestión Pública: una mayoritaria, la corriente neoempresarial, y otra minoritaria, la corriente neopública. Mientras que la visión neoempresarial se ha impuesto de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países de América Latina y del Caribe, por su parte, la visión neopública comienza a ganar terreno como contrapuesta a esta visión de corte gerencial.

La Nueva Gestión Pública agrupa muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. En este contexto, el enfoque neoempresarial pone énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que proponen una clientelización de los ciudadanos. Por el otro lado, existe el enfoque neopúblico que pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: el enfoque neoempresarial representa la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. El enfoque neopúblico en cambio, es claramente minoritario tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones.

Por ello, la asimetría se agudiza a un nivel de impacto real de ambas corrientes, ya que las aportaciones neopúblicas son mucho menos atractivas para los gestores políticos y los gestores profesionales que las aportaciones neoempresariales. Los valores asociados a la visión neopública (ética pública) son "solo" valores que pueden aparecer en el plano normativo (códigos

deontológicos, declaraciones de principios) y que, pueden incorporarse en un nivel formal del discurso. Estos valores están en franca desventaja con valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación dentro o fuera del poder ejecutivo; es decir, no incluiría cambios en las instituciones que afectan el origen, distribución y formas de legitimación del poder político, la naturaleza del régimen político, las relaciones entre los poderes del Estado, la estructuración territorial del poder y los cambios en los sistemas de representación. En segundo lugar, tampoco abarcaría cambios en el papel del Estado a través de una modificación extensiva o restrictiva de sus responsabilidades ante la sociedad; esto sería el cambio de reformas sustanciales, a partir de políticas públicas, empezando por la económica y siguiendo con otras de carácter sectorial (educación, trabajo, sanidad, vivienda, agricultura, entre otras).

El énfasis de los reformadores bajo la visión de la Nueva Gestión Pública, al margen de los cambios en la política económica, ha sido incrementar la eficiencia y la eficacia del sector público mediante nuevas disposiciones institucionales que orienten el comportamiento de sus actores internos y externos a una mayor racionalidad económica. Sin embargo, ni las instituciones políticas, ni las responsabilidades centrales del Estado de Bienestar han sufrido una alteración sustancial, a pesar de la retórica del discurso político en algunos países.

En una perspectiva similar, Longo y Echevarria (2001) señalan que debe establecerse claramente los cambios producidos por la Nueva Gestión Pública (NGP). En primer lugar, la NGP no tiene por objeto las transformaciones en las instituciones políticas.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: CUATRO MODELOS

La mayoría de los países occidentales impulsan a partir de 1980 programas más o menos ambiciosos de reforma administrativa conocidos generalmente bajo la dominación de Nueva Gestión Pública. A pesar de la existencia de especificidades nacionales y de diferentes ritmos de aplicación, hay principios que se repiten: consideración del usuario como cliente, afirmación de que los servicios públicos deben obedecer a reglas de la competencia para ser más eficaces y eficientes, interés por la evaluación como forma de control democrático y de aseguramiento de la calidad, así como uso de técnicas contractuales como alternativa a la acción unilateral del Estado.

El cambio en la gestión pública implica una doble aplicación de propuestas que no son excluyentes, sino que se complementan. En primer lugar, las que parten del modelo inspirado en la teoría de la elección pública y que pretende asegurar un control político de la acción burocrática. En segundo lugar, las que ponen el acento en la desburocratización a través de diferentes fórmulas de privatización, algunas radicales otras graduales. De este modo, la importación de instrumentos de actuación de la gestión privada es uno de los rasgos definitorios de la denominada Nueva Gestión Pública.

En la actualidad para algunos existe una transición de la gestión pública tradicional hacia un modelo postburocrático, orientado y caracterizado en la legitimación de la acción pública en los resultados. Esta transformación es más evidente en los gobiernos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) que están realizando políticas públicas para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos. Entre sus conclusiones más representativas se encuentran las siguientes:

1. Para maximizar los resultados económicos y asegurar la cohesión social, los Gobiernos deben adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, crear y explorar posibilidades nuevas, usando y reutilizando los recursos de una manera más rápida y flexible.
2. Las organizaciones fuertemente centralizadas, reguladas y rígidas, que valoran los procedimientos más que los resultados, constituyen un obstáculo para la obtención de resultados.
3. El fuerte endeudamiento del Estado y los desequilibrios presupuestarios agravados por la recesión, obligan a los Gobiernos a buscar una mejor relación costo-eficacia en la asignación y en la gestión de los recursos públicos.
4. La amplitud y el peso de las reglamentaciones gubernamentales que afectan a las estructuras de los costos y, a la vez, a la productividad del sector privado, son contrarios a la flexibilidad indispensable para tener éxito en un mercado internacional cada vez más competitivo.
5. Los cambios demográficos y la evolución económica y social conducen a la ampliación de la gama de servicios que la sociedad espera del Estado, mientras que, paralelamente el ciudadano exige tener mayor peso en el campo de las decisiones y en las acciones gubernamentales.

En este contexto, el desafío de la gestión pública contemporánea es afrontar el siglo XXI con la renovación de sus instituciones. Para el Comité de Gestión Pública de la OCDE, si el sector público pretende seguir siendo receptivo a las necesidades de aquellos a quienes sirve, los gobiernos deben dedicarse a hacer mejor las cosas usando menos recursos, obteniendo mayores

resultados y actuando de otra manera, que como lo hacía en la gestión pública tradicional.

Para la Nueva Gestión Pública resulta indispensable que la administración pública se oriente más hacia el cliente. Algunos países han alcanzado progresos significativos en la mejora del acceso de los clientes a los servicios, el incremento en la transparencia de los procesos de decisión y en la reparación de las injusticias cometidas, así como en aligerar las formalidades inútiles. El propósito es inculcar más la preocupación por el cliente en el conjunto del sector público y en todos los niveles de la administración pública, por lo que debe buscarse la calidad. Algunos países establecen normas de servicio que especifican la calidad que puede esperar el usuario.⁵¹ Algunos ejemplos son la Carta para Usuarios de Servicios Públicos en Bélgica (1992), Iniciativa de Normas de Servicio en Canadá (1992), Carta de Servicios Públicos en Francia (1992), la Carta de Calidad en los Servicios Públicos en Portugal (1993), el Observatorio de la Calidad en España (1992) y la Carta del Ciudadano en el Reino Unido (1991), que se caracterizan por asegurar que todo servicio público desarrolle, verifique y publique normas para la prestación de servicios. La Nueva Gestión Pública está dirigida a fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados en un sector público cada vez menos centralizado.

La creación de un sector público orientado hacia el cliente y el servicio, es decir, con mayor énfasis hacia el exterior que hacia el interior, constituye otro de los ejes de esta transformación de la Nueva Gestión Pública. Se busca lograr una mejor adaptación de los servicios a la demanda y mejorar la calidad. Asimismo, consultar a los clientes sobre sus necesidades, informarse de sus reacciones frente a los servicios prestados y otras formas de participación de los usuarios constituye otro eje del cambio.

A continuación se enmarcan los cambios y reformas en la gestión pública en los países de la OCDE, en cuatro grupos que comparten algunas propuestas comunes de modernización administrativa y que pueden constituirse en cuatro modelos de Nueva Gestión Pública.

El modelo anglosajón

En líneas generales, los países de habla inglesa comparten una estrategia radical de reforma de la gestión pública basada en la doctrina del New Public Management (Nueva Gestión Pública).⁵⁴ Desde el punto de vista teórico, se asumen los esquemas de la teoría de la elección pública que propugna la desburocratización de los aparatos públicos y la recuperación del control de las organizaciones por los responsables políticos. Por lo que se refiere a la práctica administrativa, se parte de los postulados de los estudios de

management en su versión norteamericana, que sostiene la superioridad de la gestión privada sobre la pública. Situación controversial que es discutida en los siguientes capítulos.

Las grandes líneas que inspiran el programa de reforma del servicio público australiano lanzado en 1996, establecía que: la gestión de los servicios públicos debe basarse, en la medida de lo posible, en los mismos principios que el sector privado; la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas debe adquirir una mayor flexibilidad; las distintas organizaciones públicas (agencias) deben ser responsables de su funcionamiento y deben tener la mayor autonomía posible sobre la gestión financiera y de recursos humanos; los procedimientos administrativos que derivan de las obligaciones legales e imponen elevados costos a la administración pública deben ser suprimidos; la ética y los valores que distinguen a la administración pública deben ser mantenidos.

El primer caso es el de Australia, por lo que debe hacerse una distinción entre el gobierno federal (el Estado de la Comunidad Británica de Naciones) y los estados individuales. Sólo dos estados cuentan con Cartas de Ciudadano, Australia del Sur tiene su Carta del Ciudadano y Nueva Gales del Sur tiene una "Garantía de Servicio" con principios similares a la Carta Británica.

El movimiento de calidad en Australia es sorprendente, dado que no ha existido una directiva del gobierno central en esa materia. Los ministerios individuales (el Departamento de Seguridad Social, el Departamento de Empleo, Educación y Capacitación, el Departamento de Servicios Humanos y Salud y el Departamento de Defensa) han adoptado el enfoque de calidad en el servicio público. Algunos programas federales están también comprometidos con la calidad como el Programa de Normas de Acreditación para Servicios a la Comunidad y Servicios de Salud, quien acredita si los servicios de salud cumplen con las normas establecidas. A diferencia de otros países en donde la calidad apareció por primera vez en las empresas públicas que operaban en situaciones de mercado, en Australia la calidad echó raíces en actividades de índole social.

La calidad en Australia parece ser una obra hecha como un rompecabezas. Como en Francia, no existe un solo modelo: ciertos departamentos operan sobre la base del modelo británico, que cuenta con normas acerca de la prestación del servicio y miden su éxito a través de encuestas de satisfacción; otros departamentos tienen normas enfocadas a los resultados, se derivan directamente de los objetivos de la organización y se refieren a la calidad intrínseca o eficiencia de las actividades; y una tercera categoría de organización combina los anteriores dos enfoques, teniendo tanto normas de prestación del servicio como normas de efectividad.

En segundo lugar, en el Reino Unido durante los años ochenta se implementaron programas de reforma del sector público con el objetivo de proporcionar mejores resultados contra el dinero gastado.⁵⁶ La Iniciativa de Administración Financiera a principios de los años ochenta introdujo nuevos sistemas de administración financiera y presupuestarios con una importante delegación de presupuestos a gerentes locales. Asimismo, el programa de escrutinios de eficiencia "Rayner" (nombrado por Sir Derek Rayner asesor del Primer Ministro) abordó los aspectos de la eficiencia y efectividad de las diferentes áreas de operación de los departamentos. Posteriormente, en 1988 se puso en marcha la siguiente etapa del Programa de Reformas que condujo a la creación de las 100 dependencias distintas para realizar, en un ambiente más autónomo, las operaciones ejecutivas que previamente eran sólo parte del trabajo general de los departamentos.

Además de buscar mayor eficiencia y eficacia en el sector público, el gobierno también trató de reducir el papel del Estado. El programa de privatización trasladó algunos servicios como el gas, agua y electricidad, totalmente al sector privado. Algunos servicios que quedaron bajo la responsabilidad del gobierno también fueron contratados con proveedores privados cuando éstos ofrecieron un mejor valor por el dinero bajo el Programa de Oferta Competitiva Obligatoria.

Posteriormente fue impulsada la Carta del Ciudadano que inició su operación en julio de 1991, que tiene entre sus objetivos hacer que los servicios públicos respondan mejor a las necesidades de la gente común. El Primer Ministro señaló "la Carta del Ciudadano pretende dar mayor poder al ciudadano. Esto no es una receta para que haya más acción del Estado, sino una afirmación de la creencia del gobierno en el derecho de los ciudadanos de ser informados y de escoger por ellos mismos".

A pesar de que se han logrado una gran cantidad de mejoras en la mayoría de las áreas del servicio público británico, existe escepticismo en relación con la Carta del Ciudadano, tanto entre algunos funcionarios, el público y los medios de comunicación. Esto se debe a que algunos de los medios utilizados para mejorar la prestación de los servicios públicos, como la privatización y la prueba del mercado son instrumentos controvertidos en sí mismos. También las normas iniciales establecidas en las cartas constitucionales, aunque realistas en términos de lo que se podría haber logrado, no reúnen las expectativas de los clientes.

El tercer caso es el de Nueva Zelanda que ha sido objeto de atención por la radicalidad de las reformas introducidas bajo la inspiración de los principios propios de la Nueva Gestión Pública. El programa de reformas comienza a principios de los años de 1980 con el propósito de combinar enfoques

eminentemente liberales en política económica con un interés destacado por el mantenimiento de las políticas sociales, lo cual diferencia este caso del británico.

Los principios del programa de reforma aplicados por el gobierno de Nueva Zelanda a partir de 1984 se basan, en la separación de las funciones comerciales y no comerciales, así como por la separación de las funciones asesoras y administrativas. En el ámbito organizativo, se propugna la descentralización funcional y la autonomía de los gestores públicos, así como la mejora de los mecanismos de control y responsabilidad. La reforma se llevó a cabo de una manera integrada y sincronizada a través de tres normas básicas: una referida a la reforma de las estructuras (State-owned Enterprise Act) otra a la función pública (State Sector Act) y otra de la gestión financiera (Public Finance Act). Las reformas en Nueva Zelanda han mantenido una línea de continuidad a lo largo de los años. Fueron comenzadas por un gobierno laborista a partir de 1984 y continuadas por el Partido Nacional a partir de 1990. Esta continuidad explica, al igual que el caso británico, los logros obtenidos.

Como último caso dentro del ámbito anglosajón debe destacarse el caso de Irlanda. Constituye una excepción dentro de este modelo, en la medida que el movimiento de reforma no ha sido llevado a cabo con la radicalidad que es común en este grupo de países. Entre las causas de esta disparidad, se encuentra el carácter protector de la administración y su uso como instrumento de empleo en un país con una pobre economía que dio lugar en los años del Estado de Bienestar a un aumento considerable del número de empleos públicos.

En el año de 1994 se lanza una nueva estrategia de reforma integral (Iniciativa de Gestión Estratégica). Se adopta una táctica de bottom-up, en el sentido de que cada departamento debe identificar sus fortalezas y debilidades para poner en marcha un sistema de gestión estratégica. La iniciativa es seguida dos años más tarde por un programa integral denominado Delivering Better Government, cuyos ambiciosos objetivos se dirigen tanto a la provisión de servicios públicos de calidad, abiertos y transparentes, como al incremento de la eficiencia administrativa y la introducción de nuevos principios de gestión de recursos humanos. En el caso irlandés, el peso de una cultura política tradicional en la que la administración pública ejerce un destacado papel de patronazgo ha limitado el potencial reformador en este país.

El modelo europeo continental

Conde (2001) señala que en el caso de la mayor parte de los países de Europa continental puede ser definido como de reforma incremental. El modelo clásico de administración pública se ve modificado por determinados cambios graduales y parciales que no afectan a los elementos constitutivos del mismo. En los países de tradición napoleónica, ciertos rasgos estructurales continúan vigentes: gestión administrativa, seguridad en el empleo y servicio civil de carrera. Dentro de este contexto, la gestión pública y la gestión privada se consideran fundamentalmente diferentes. Existe una diferencia en la percepción del papel del Estado. Mientras que en la perspectiva liberal que inspira el New Public Management del mundo anglosajón da lugar a un reducción del papel del Estado en la economía y una retirada del ámbito económico y social. Las reformas del continente europeo van dirigidas a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de formas de acción renovadas.

Mientras que Grecia e Italia dirigen sus esfuerzos a reforzar las estructuras estatales dentro de su lucha contra la corrupción y por la saneamiento de la vida pública. Hasta cierto punto, en su caso se trata de reforzar la administración weberiana y el control de legalidad de las administraciones. Por el contrario, en el caso de otros países Francia, Alemania, España o Portugal el reto es más bien desburocratizar y agilizar unas administraciones cuya orientación no se dirige con suficiente intensidad al logro de objetivos y a la obtención de un rendimiento satisfactorio.

A partir de 1978, los esfuerzos por modernizar el gobierno en Francia se centraron en las reformas que favorecían a los usuarios de los servicios públicos. A mediados de 1980, en ese país inició el nacimiento de un movimiento para mejorar la calidad en el gobierno. Se fomentó la creación de círculos de calidad diseñados para permitir a todas las categorías de funcionarios públicos proponer y participar en esfuerzos concretos para mejorar su trabajo, al tiempo que se emprendió una estrategia más amplia para cumplir con las expectativas de los usuarios, quienes tienen el derecho y la obligación de exigir un servicio adecuado. Los círculos de calidad pueden considerarse como el primer paso en las iniciativas de calidad en el servicio implementado en Francia.

Las medidas de calidad implementadas por el gobierno francés fueron: 1) proyectos por dependencia; 2) los Centros de Responsabilidad; 3) motivación a los funcionarios públicos; 4) cartas de servicio público; 5) transparencia; 6)

simplificación; y 7) delegación de facultades. Los proyectos por dependencia contribuyen a reafirmar los valores fundamentales de las dependencias gubernamentales y dejar clara la naturaleza de su misión. Al enfatizar los resultados, este enfoque ha introducido la eficiencia al interior de la dependencia a la vez que incrementa su disposición al cambio, favorecido por una globalización del presupuesto y por la delegación de facultades. Alcanzaron los 700 proyectos por dependencia.

Por su parte, las Cartas de Servicio Público, adoptadas por el Consejo de Ministros en 1992, fueron diseñadas para hacer del usuario la parte central de cada dependencia pública y mejorar la calidad en el servicio. Para garantizar la transparencia y apertura fueron establecidos los tiempos límite y los procedimientos para apelar las decisiones (Decreto del 28 de noviembre de 1983), además de las acciones del Comité de Acceso a los Archivos Administrativos y por el Comité de Registros de Cómputo y de Libertad de Acceso.

El caso de Alemania puede ser descrito igual que el francés por una búsqueda de ajustes parciales que no ponen en cuestión la estructura administrativa tradicional.⁶³ Pueden distinguirse dos periodos en la historia de modernización alemana marcados por el hecho crucial de la unificación. En realidad su principal objetivo ha sido concentrarse en el esfuerzo organizativo de la administración federal a la nueva situación territorial. Esta situación implica que apenas se introduzcan algunas transformaciones en la gestión en el ámbito federal. En donde se han realizado cambios sustanciales ligadas a la Nueva Gestión Pública es en el ámbito local. En ese sentido, hay que señalar el "nuevo modelo de dirección" de las administraciones locales caracterizado por una estructura similar a la de un grupo privado: separación funcional entre política y administración, gestión descentralizada de recursos, gestión en función de resultados, formulas contractuales e innovaciones en la gestión presupuestaria y de personal.

En la década de 1990 se asiste a un nuevo intento de reforma de la administración federal cuyos objetivos se asemejan a los de la OCDE: reducción de las funciones del Estado a lo sustancial y fomento de una mayor participación ciudadana. Se trata del proyecto el último gobierno del canciller Kohl dirigido a la reordenación del Estado Federal en el sentido de una reducción de su tamaño y tareas. Reformas que no logran consolidarse por su salida en el gobierno.

Por su parte, desde finales de 1985 Portugal ha gozado de un período de estabilidad política y de considerable desarrollo económico. La integración con Europa ha creado retos para los agentes económicos, la sociedad y el gobierno. Para una pequeña economía abierta como la portuguesa, los

aspectos de calidad han adquirido una nueva relevancia. Se trata no sólo de producir más sino también producir cosas mejores para alcanzar una adecuada calidad en todos los sectores del país.

La calidad se mide por la ausencia de errores, omisiones, defectos, quejas, demoras y malos entendidos, al mismo tiempo que hace un llamado al impulso emprendedor y a la creatividad de hombres y mujeres que trabajan en la administración pública y coloca a los ciudadanos y consumidores de servicios públicos como el punto focal de sus actividades.

En Portugal, desde 1986 el proceso de modernización de la administración pública incluyó iniciativas orientadas a crear una sensibilidad a las demandas ciudadanas y enfocarse en el papel que juega el ciudadano. En 1991 el gobierno prestó particular atención a las políticas de calidad en la administración pública y reconoció que el mejoramiento de la calidad también era un asunto gubernamental. Después, en 1993 un número de iniciativas y procedimientos ya establecidos fueron consolidados mediante la aprobación de la Carta de Calidad en el Servicio Público.

Adicionalmente fueron publicadas la Carta de Calidad por Sectores e Indicadores de Calidad; en 1992 se realizó un Concurso Nacional de Ideas sobre Calidad recibiendo más de 300 trabajos; un Concurso de Calidad en el Servicio Público; una capacitación de un grupo de veinte directores generales de todas las secretarías asistieron a un curso avanzado de capacitación en el manejo de calidad llevado a cabo en Portugal y Canadá.

El modelo europeo septentrional

En este grupo se encuentran los países escandinavos y los Países Bajos. Estos países optan por un modelo próximo a la Nueva Gestión Pública, pero alterno dotándolo de un perfil pragmático que la separa de la concepción radical del ámbito anglosajón. Este conjunto de países no rechaza de modo categórico el modelo de gestión pública tradicional, sino que cuestiona su utilidad en algunos ámbitos de la acción administrativa, sustituyéndolo por otras fórmulas basadas en la eficiencia.

En el caso de los Países Bajos existe una voluntad de reforma que se mantiene a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. El objetivo global es la reducción del tamaño y alcance del gobierno a través de políticas de privatización, la creación de agencias y el análisis de las diferentes formas de intervención y gasto. En 1982 es lanzada la iniciativa Grandes Operaciones dirigida al logro de seis objetivos: 1) reconsideración del gasto público; 2) reorganización de los servicios administrativos centrales; 3) desregulación de

la intervención gubernamental; 4) descentralización; 5) desburocratización de las organizaciones estatales; y 6) inicio de un proceso de privatizaciones.

Al inicio de 1990, se desarrolla en los Países Bajos un nuevo proyecto denominado Gran Operación por la Eficiencia, cuya finalidad es reducir las tareas gubernamentales y mejorar las estructuras organizativas. El programa acentúa la preocupación por las consecuencias económicas de la gestión pública y sitúa como objetivo central la reducción del gasto público. A partir de este momento, las transformaciones en Holanda se centran en objetivos específicos como es el caso de la creación de agencias responsables de la implementación de políticas, diversas medidas orientadas al cliente, intentos por aumentar la productividad de la función pública o la privatización del sistema de gestión de la seguridad social.

Las innovaciones de la gestión pública en los países escandinavos se inscriben en un modelo similar al holandés. Sin embargo, se introducen reformas sustanciales en determinados ámbitos parciales inspiradas por la New Public Management (Nueva Gestión Pública). El caso de Suecia es ilustrativo de las tendencias de la gestión pública de este grupo de países. El movimiento de reforma se inicia como parte de los retos de internacionalización y de su ingreso en la Unión Europea en la década de 1990. Las estrategias suecas fueron: reforma en los procesos presupuestarios; introducción de mecanismos de gestión por resultados; delegación de la toma de decisiones del gobierno a las agencias con respecto a los recursos necesarios para obtener resultados (organización, personal y finanzas).

Por su parte, Dinamarca ha llevado a cabo una serie de reformas que pretenden combinar, el imperativo de la eficiencia atendiendo los postulados de la Nueva Gestión Pública y la defensa de la economía social de mercado a través del protagonismo estatal. La reforma fue definida en tres documentos que se refieren a diferentes aspectos de la gestión pública (Nuevas Perspectivas sobre el Sector Público 1993, Bienestar para los Ciudadanos 1995 y Reforma Administrativa. Estado de la Cuestión 1997).

A partir de 1993 se ponen en marcha un programa de reformas parecidas al modelo anglosajón. En primer lugar, se defiende una orientación al cliente ampliando su participación en el diseño de los servicios públicos. En segundo lugar, se introducen reformas presupuestarias, centradas en la descentralización de las decisiones y la medición de resultados. En tercer lugar, se intensifica el uso de fórmulas de sociedades limitadas en las actividades del sector público, lo que sería la traducción danesa de la fórmula de agencia.

El modelo de los países en transición

Existe un último grupo de países con diversos niveles de desarrollo que están realizando transformaciones institucionales, tanto en el campo político como en el económico. Por una parte se encuentran México y Turquía, países que con ciertas salvedades, muestran significativas similitudes. En primer lugar, el menor nivel de desarrollo en términos comparativos los enfrenta al reto económico, el cual en ambos casos está fuertemente determinado por su integración en espacios económicos y comerciales abiertos como es el europeo y estadounidense. En segundo lugar, ambos países asumen principios democráticos cuyo traslado a la práctica cotidiana resulta aún insuficiente en diversos ámbitos, por lo que la profundización democrática forma parte de su agenda política.

Por otra parte, hay que referirse a los países ex-comunistas europeos: Polonia, Hungría y República Checa. La transición de estos países, profunda en términos políticos y económicos, afecta cada vez más directamente a los aparatos administrativos del gobierno. Primero, porque se entiende que una administración pública eficiente es una condición indispensable para obtener un desarrollo económico adecuado. Segundo, porque la reforma de las estructuras y la gestión administrativa es un condición impuesta para el ingreso a la Unión Europea.

Por último, hay que mencionar el caso de Corea. Se trata de un país en transición en el que un rápido crecimiento económico protagonizado por un Estado intervencionista ha generado múltiples tensiones políticas y sociales ligadas a las escasas virtudes democráticas del régimen político y a la importancia del problema de la corrupción. La grave crisis económica que sacudió en los últimos años las economías asiáticas ha sido la causa de diversos programas de reforma durante los años de 1990.

Para Conde (2001) existen rasgos comunes relacionados con el ámbito de la gestión pública. El dilema más importante se refiere a su modelo de gestión pública. Por una parte, el conjunto de ellos debe hacer frente al reto de afianzar un Estado de Derecho en ocasiones frágil, lo cual da lugar a medidas tales como la aprobación de leyes de procedimiento (Corea), la creación de la figura del Ombudsman (México y Turquía), el reforzamiento del control externo (Hungría) y Presupuestario (República Checa). Del mismo modo, son generales las reformas de la función pública dirigidas a reforzar su profesionalidad y neutralidad.

Por lo que se refiere a los países latinoamericanos, las reformas de segunda generación de la gestión pública aún no tienen los alcances y pretensiones de los países desarrollados y por supuesto de los realizados en la OCDE. Tal

como lo plantea el CLAD, los países en desarrollo -particularmente los latinoamericanos- sólo pusieron en marcha en la década de 1980 reformas de primera generación dirigidas principalmente a la reducción del gasto público, redimensionamiento del aparato gubernamental, privatización de empresas públicas y desregulación, para intentar alcanzar una disminución en el déficit público. La crisis fiscal del Estado habría llevado a realizar este tipo de reformas, que lograron disminuir los gastos del gobierno pero que tuvieron una repercusión en la capacidad gubernamental, en la oportunidad y calidad de los servicios públicos.

Aunque Cabrero (1997) describe algunas experiencias de modernización de la gestión pública en países de África, el Caribe, América Latina y México, en su gran mayoría corresponden a las reformas de primera generación.⁷³ De hecho, los Seminarios Internacionales de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, celebrados en la sede del INAP entre 1989 y 1990, son muestra fiel de este tipo de reformas de primer nivel.

Por su parte, Shepherd (1999) señala que en los países de América Latina y del Caribe, el modelo jerárquico no ha funcionado bien. De hecho, el diagnóstico es que las administraciones públicas de la región ejercen un control excesivo. Así, no es de asombrarse que las técnicas de la Nueva Gestión Pública hayan llamado la atención. Muchos gobiernos de la región son conocidos por la mala calidad de sus servicios públicos y su excesiva regulación. Aunque han alcanzado logros sustanciales en cuanto a estabilización económica. Con algunas excepciones-Chile, Brasil, Ecuador, Jamaica, Costa Rica y México- los resultados limitados y parciales de las reformas al sector público, no han logrado implementar las políticas de la Nueva Gestión Pública.

Por lo que será necesario poner en marcha reformas de segunda generación que atendiendo a las necesidades e idiosincrasias culturales, permitan aplicar transformaciones profundas en los modelos de gestión pública. Al efecto, debe buscarse pasar del Consenso OCDE al Consenso CLAD, ya que se trata de requerimientos, necesidades y argumentos más cercanos a los países latinoamericanos.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMPARADA

La descripción de las diversas experiencias en materia de gestión pública, permite comprobar los alcances de dicha transformación. En opinión de Wright (1997) citado por Conde, las diferencias deben ser explicadas a partir de

cuatro elementos: 1) presiones; 2) potencial; 3) ambiciones; y 4) estructura de oportunidades políticas percibidas. En primer lugar, las presiones derivan de circunstancias comunes como particulares. Dentro de los aspectos comunes existe la necesidad del saneamiento de las finanzas públicas por diversas razones de cada país. Las circunstancias particulares tienen una gran variedad: en algunos países la desburocratización se plantea como una necesidad apremiante (Gran Bretaña, Francia, Grecia); en otros la adaptación a la Unión Europea es una fuerte causa explicativa (España, Grecia, Portugal); o el ingreso a la OCDE (México).

En segundo lugar, el potencial de reforma difiere en los distintos países. Mientras, la privatización sólo obtiene protagonismo en los países con un amplio sector público empresarial, por su parte, la descentralización es un motor en los países fuertemente centralizados. Del mismo modo, el sistema de agencias es una medida potencialmente innovadora en países que carecían de este sistema, pero que no es sustancial en quienes ya lo mantenían.

El tercer elemento señalado por Wright, -la ambición reformadora- no responde tanto a causas estructurales como a una voluntad política de cambio que deberá ser puesta en relación con circunstancias políticas internas. Finalmente, un gran número de circunstancias explica las diferentes estructuras de oportunidades: liderazgo ejecutivo, contexto consensual o conflictivo, capacidad de obstaculización o impulso de las estructuras burocráticas, papel de la oposición política, capacidad técnica de las estructuras responsables de los cambios en la Nueva Gestión Pública.

El análisis de las diferencias no debe ocultar ciertos rasgos comunes: en primer lugar, el protagonismo gubernamental en los procesos de innovación, en segundo lugar, su permanencia a lo largo del tiempo y, en tercer lugar, el hecho de que las reformas pueden ser definidas como un proceso de aprendizaje y adaptación.

La comparación de la gestión pública por modelos muestra resultados significativos. En el modelo anglosajón, mientras que los reformadores neozelandeses establecen referencias explícitas a las teorías de la agencia desarrollando mecanismos de control político sobre los gestores públicos, la tendencia norteamericana es contraria, ya que pretende reforzar la capacidad de los gestores para orientar estratégicamente sus agencias. Así, los procesos de innovación en la gestión pública están fuertemente determinados no sólo por las circunstancias estructurales propias de cada país, sino también por las distintas consideraciones teóricas que cabe mantener sobre la gestión pública.

Por su parte en el modelo europeo continental los casos de Francia y Alemania son significativos. En ambos casos se observa la fortaleza de los principios tradicionales de gestión administrativa frente a los intentos deliberados de reforma que periódicamente inician sus gobiernos. Los

múltiples obstáculos a la introducción de reformas estructurales de gran alcance no significan, sin embargo, la parálisis de sus administraciones públicas, sino la introducción de mejoras de tipo incremental dentro de una concepción tradicional de la gestión pública.

En el modelo europeo septentrional, los casos holandés y escandinavo muestra nuevamente la importancia de los estilos nacionales de gestión pública y la modificación de los principios de la Nueva Gestión Pública al pasar por sus instituciones nacionales. Las fórmulas corporativistas que tradicionalmente se han desarrollado en este contexto imponen una diferencia de gran alcance en la articulación de las innovaciones de la gestión pública. En este modelo, una gran parte de los servicios públicos son proporcionados en colaboración con diversas instituciones sociales de naturaleza privada o semipública y, en el caso escandinavo, con una gran protagonismo de los gobiernos locales en la ejecución de los servicios y las políticas públicas.

Por último, los países en transición han impulsado un conjunto de reformas inscritas en un modelo tradicional de administración pública que se considera necesario para evitar la arbitrariedad del poder y la lucha contra la corrupción. Al lado de estas medidas, existen otras directamente ligadas al afianzamiento de una economía eficiente sostenida por un Estado adaptado al contexto global. En este sentido, se desarrollan programas ambiciosos de reducción del tamaño del Estado, supresión de monopolios y desregulación. El equilibrio alcanzado en estos casos entre determinados principios de administración pública tradicional y ciertas fórmulas gerenciales moderadas, resulta esclarecedor en cuanto a la conveniencia de aportar soluciones no dogmáticas a los problemas que se presentan.

En este contexto, las experiencias de gestión pública orientadas hacia la calidad en el ámbito internacional muestran que no existe una sola "mejor manera" de hacer las cosas en asuntos de calidad en el servicio público. A la pregunta de ¿cómo poder conciliar el enfoque de calidad y la tradición específica del servicio público francés? Trosa (1997) responde que es necesario definir a la calidad no tanto como voz del cliente "en contra" del servidor público, sino como posibilidad de crear relaciones más cercanas y duraderas entre los servidores públicos y los usuarios.

Como puede inferirse existe una transformación de la gestión pública tradicional por una Nueva Gestión Pública de resultados con una orientación al cliente, calidad en el servicio, medición de resultados y de desempeño, así como rendición de cuentas. La Nueva Gestión Pública se encuentra en proceso de transformación a partir de la implementación de nuevas tendencias como el enfoque de calidad.

Sin embargo, no existe un único modelo de calidad en los países de la OCDE. La calidad no sólo es percibida como la satisfacción del cliente (usuario) sino

como una nueva relación entre el sector público y sus usuarios. Esta percepción más global de la calidad puede aportar mayores resultados y beneficios para los ciudadanos. Otro aspecto que nos parece esencial resaltar, es el relativo a que el cliente no se presenta de manera individual. El cliente se agrupa en grupos de presión o organizaciones que los representa para defender sus intereses, por lo que la satisfacción del cliente, puede ser en algunos casos contraria al interés público general. La calidad en la gestión pública actual no genera eficiencia y eficacia por sí misma. Esta clase de gestión pública debe ir acompañada de una decidida política de descentralización, mayor autonomía a los gerentes públicos locales, un adecuado sistema de rendición de cuentas y mejoramiento en su sistema de incentivos personales.

En el ámbito de las innovaciones de la gestión pública, resulta prácticamente imposible encontrar una estrategia de reforma que no aludiera explícitamente a las obligaciones impuestas por la globalización como justificación de las medidas emprendidas. En ese sentido, la acción de organizaciones como la OCDE, el FMI, el Banco Mundial o la Unión Europea, son un factor que ayuda a comprender la generalización de determinadas respuestas políticas a nivel mundial. La descripción de las experiencias de reforma en la gestión pública permite mostrar el diferente alcance de dichas innovaciones administrativas. La explicación de las diferencias debe abordarse a partir del conocimiento de los sistemas políticos nacionales, que determinan no sólo la capacidad de la reforma, sino también la voluntad de llevarla a cabo.

De la Gestión Pública a la Nueva Gestión Pública

Una de las mayores transformaciones que viven los Estados de la actualidad, se centra en el cuestionamiento de su capacidad de gobierno. No se discute su existencia misma, ya que el Estado es una de las instituciones más antiguas y probablemente, la única capaz de resolver los grandes problemas que enfrenta la humanidad. La crítica hace énfasis en la eficiencia y eficacia de la administración pública para atender de manera adecuada, oportuna y con limitados recursos, las necesidades y requerimientos crecientes de una sociedad más participativa y demandante. La administración pública como la parte más visible del gobierno, tiene uno de sus mayores retos: constituirse en un factor de desarrollo y no en un obstáculo para consolidar el desarrollo económico y social de las naciones.

En este capítulo, se describe el proceso de cambio de la gestión pública y su transformación a la Nueva Gestión Pública (New Public Management), desde su perspectiva teórica (estudio del objeto) considerando los trabajos más representativos. Para abordar este planteamiento, se revisa la bibliografía más representativa que muestra la transformación de la gestión pública a la Nueva

Gestión Pública, propuesta que realiza Barzelay (2001) y con algunas fuentes adicionales, nos permite conocer el desarrollo histórico y teórico, así como la situación actual de la Nueva Gestión Pública contemporánea.

En primer lugar, son analizados los dos primeros trabajos -Hood y Jackson (1991) y el de Aucoin (1990)- como pioneros en la conformación de este nuevo paradigma. En segundo lugar, de manera sucinta se revisan las obras de Osborne y Gaebler (1992) y el de Barzelay (1992) como documentos difusores de las nuevas ideas de la Nueva Gestión Pública, así como una síntesis del caso de Estados Unidos. En tercer lugar, se agrupan las investigaciones que tienen que ver con estudios de casos en países anglosajones, aunque sea hace una referencia marginal a los casos de México y Brasil. En cuarto lugar, son descritos los trabajos críticos de Bozeman (1993), Hood (1994), Moore (1995) y Lynn (1996), que sirven como marco de referencias para posteriores polémicas en torno al tema. Por último, Barzelay (2001) incluye algunos textos publicados en el año de 1996 y otros que corresponden al lapso de 1998 al 2000.

DESARROLLO TEÓRICO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública (New Public Management) es un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gestión pública, incluyendo políticas de gestión pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales. La Nueva Gestión Pública (NGP) se presenta como políticamente neutra, aunque en realidad no lo sea. Su hegemonía y su amplia difusión debe entenderse a su capacidad para dar respuesta a algunos dilemas del mundo actual y, específicamente, a los generados por los altos costos de los servicios públicos y a la carencia de control de las burocracias.

Dentro de este contexto las fuentes teóricas a la Nueva Gestión Pública se encuentran en la escuela de la elección pública (public choice) y en el gerencialismo clásico. En cuanto cuerpo teórico, la crítica que efectúa la elección pública a las instituciones y al modelo burocrático de administración pública es mucho más demoledora que la del gerencialismo, ya que este último apenas logra despegar de la casuística y los intereses del mundo de los negocios. Las ideas de la elección pública tienen una construcción mucho más sistemática y su crítica a la burocracia tiene intuiciones acertadas que si no constituyen, una explicación completa del fenómeno y por ello lo distorsionan, ponen de manifiesto aspectos que son difícil de ignorar.

Al margen de la consistencia de los argumentos que presentan cada uno de estos enfoques, lo que ambas corrientes tienen en común es su cuestionamiento de la burocracia, aunque tienen algo de contradictorio en la

resolución del problema. La teoría de la elección pública se "centra en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia (...) el gerencialismo en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia". La elección pública pretende limitar la autonomía de la burocracia retomando su control en nombre del gobierno representativo; el gerencialismo pretende preservar a los gerentes de la intromisión de los políticos.

Durante la década de 1970, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizada por rasgos de portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como una respuesta válida para los problemas de la gestión pública en multitud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda), en diversos niveles de administración (de la central a la local) y en los más variados sectores de actividad pública (desde la educación hasta la salud). Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podía perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del Estado de Bienestar.

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones previas en el sector público. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que el management público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Como afirma Metcalfe (1990), el desarrollo del management público puede contemplarse como un proceso que va progresivamente "de la imitación a la innovación".

La Nueva Gestión Pública se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerencialismo de la rama ejecutiva del gobierno. Barzelay (2001) realiza una revisión bibliográfica de los trabajos más representativos que propiciaron la transformación de la gestión pública a la Nueva Gestión Pública.⁶ A continuación se describen a cada uno de ellos, con sus propuestas y limitaciones teóricas, para finalizar con un debate en torno a este proceso de reforma de la gestión pública.

LOS PRIMEROS TRABAJOS

Dentro de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) existen dos trabajos académicos que pueden considerarse como los pioneros en definir y argumentar en torno al nuevo paradigma en los países anglosajones. El primero, es el trabajo de Christopher Hood y Michel Jackson, publicado en 1991 y el segundo, el documento de Aucoin (1990) sobre los orígenes teóricos de la Nueva Gestión Pública, aunque no utiliza este término, analiza los diversos cambios ocurridos en las políticas de gestión pública.

La argumentación administrativa

La referencia original más citada es Hood (1991), sin embargo, el trabajo de similar importancia que cubre los orígenes de la Nueva Gestión Pública (NGP) es la obra *Administrative Argument* (La Argumentación Administrativa) de Christopher Hood y Michel Jackson (1991). En este trabajo ambos autores reconocen a la Nueva Gestión Pública simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada, aunque no tenga el status de teoría.

Sin embargo, para ellos no existe un texto clásico que fije definitivamente las ideas de la Nueva Gestión Pública, aunque quizás el documento oficial más cercano es el tratado de la Tesorería de Nueva Zelanda, *Government Management*, elaborado en 1987 (NZ Treasury, 1987). Para Hood y Jackson la Nueva Gestión Pública (New Public Management) es una abreviatura conveniente, pero imprecisa, para denotar una filosofía administrativa que vino a dominar la agenda de la administración pública en los años de 1980 en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. Aunque hay variantes en Estados Unidos y Canadá que tienen cierta semejanza con dichos planteamientos, siguen caminos diferentes.

La Nueva Gestión Pública tiene una base intelectual ecléctica. Hasta cierto punto utilizó el "nuevo" institucionalismo económico que había florecido en los años de 1940. Aun es discutible hasta qué punto tales ideas hayan ejercido una influencia directa sobre la práctica del gobierno, aunque sin duda formaban parte de un clima amplio de actitudes hacia el Estado y el sector público dentro del cual se desarrollaba la Nueva Gestión Pública. Así, ésta obtuvo algo de su esplendor de las doctrinas de la "cultura corporativa" que estaba de moda en los años de 1980 (Peters y Waterman, 1982)⁹. Sin embargo, para Hood y Jackson la Nueva Gestión Pública es parte de un desarrollo del movimiento intelectual de la administración científica, con su preocupación por eliminar el desperdicio y medir los productos del trabajo

como una condición del control efectivo. Esta preocupación de antiguo, data de las ideas de Taylor y aún de Bentham, acerca de la Administración Pública.

Hood y Jackson encuentran una relación entre el cameralismo y la Nueva Gestión Pública, al menos en siete aspectos esenciales: 1) el uso del término "administración pública" (Staatswirtschaft Haushaltungskunst); 2) el acento en la tecnología administrativa como clave de una administración pública eficaz; 3) la idea de que la ejecución puede y debe separarse de las altas políticas; 4) la noción de austeridad es la reina de las virtudes administrativas, y la importancia central otorgada al sistema financiero del Estado; 5) la preferencia por evitar la administración estatal directa de transacciones o procesos complejos; 6) la naturaleza esencialmente jerárquica y centralista de ambas escuelas en la práctica; y 7) la ausencia de cuestionamiento de los parámetros del orden social y político dentro del cual opera la administración pública.

Para estos autores, existen seis elementos que constituyen un factor de aceptación de la Nueva Gestión Pública en el ámbito de gobierno, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Simetría: la Nueva Gestión Pública corresponde al deseo de cambio en las modas administrativas, del surgimiento de algo nuevo, como una "nueva apariencia" diferente a las ideas de la planeación y la ingeniería social de los años de 1960 y 1970.

Un ejemplo muy claro es el surgimiento en Nueva Zelanda de la Nueva Gestión Pública debido a la crisis de las divisas y el cambio del gobierno en 1984.

2. Metáfora: la metáfora principal de la Nueva Gestión Pública es la de dirigir la organización estatal como una administración corporativa privada. Es discutible que la Nueva Gestión Pública cambió la realidad del trabajo gubernamental en los más mínimos detalles. Esta transformación puede verse en el lenguaje político de los altos funcionarios, quienes dejaron de hablar como burócratas para adoptar el lenguaje de los gestores de corporaciones privadas.

3. Ambigüedad: como señala Pollitt (1985) la retórica del "desempeño" como un leitmotiv de la Nueva Gestión Pública es un concepto vago y polifacético que transmite un gran conjunto de significados potenciales (eficiencia, economía, calidad, disponibilidad o satisfacción del consumidor). Por lo tanto, el "mejoramiento del desempeño" puede interpretarse como un código de la parsimonia financiera (mejora el desempeño financiero) y, al mismo tiempo, como un código de la calidad del servicio. Lo mismo se aplica a la "responsabilidad" y a la "excelencia", tan invocada por Peters y Waterman (1982).

4. El bien público y los intereses privados: la Nueva Gestión Pública se presenta como una fórmula para el beneficio colectivo. Éste residía en la promesa de servicios públicos mejores y más baratos para los contribuyentes y los ciudadanos en general. Tales objetivos se obtendrían como resultado de una administración pública profesional, aliada a otras doctrinas convencionales de la Nueva Gestión Pública como la privatización, la corporativización, la medición del desempeño y la paga por méritos. Cabe señalar que muchos de los supuestos beneficios públicos de la Nueva Gestión Pública son improbables y cuestionables; resulta más fácil demostrar los beneficios privados y semiprivados de esta corriente, que por cierto no figuran en sus argumentos justificativos.

5. La selectividad en la argumentación: la Nueva Gestión Pública recurría típicamente a la cita de ejemplos, autoridades y máximas. Su defensa abundaba en anécdotas acerca de las fallas o los desperdicios extravagantes en la "antigua" administración pública. Un pecado para tratar de construir una propuesta teórica y sistemática basada en argumentos de validez universal.

6. La eliminación de la duda: la Nueva Gestión Pública era vulnerable a la duda porque no había demostrado sus afirmaciones; que el cambio a la corporativización y la privatización beneficiaba principalmente a los administradores públicos y políticos; que la parcialidad descentralizada de la "libertad de escoger" era incompatible con la parcialidad centralista de la "libertad para administrar"; que sus defensores tendían a sugerir comparaciones inconsistentes con el sector privado; que el concepto de "responsabilidad" era empobrecido y apolítico.

Hood y Jackson concluyen que muchas de las ideas acerca de la Administración Pública -incluida la Nueva Gestión Pública- deben considerarse doctrinas, antes que teorías. Las doctrinas son un punto intermedio entre las "políticas" y la "teoría"; las doctrinas son numerosas y contradictorias; el grado de aceptación social de las doctrinas, aumenta o disminuye por obra de algún proceso distinto de su demostración a partir de "datos sólidos". A pesar de la aseveración de Herbert Simon (1988) de que el único camino para la ciencia administrativa era el experimento con "datos sólidos", la realidad demuestra que después de 40 años los resultados son limitados, "por lo menos en ese tiempo parece haber tenido un escaso efecto sobre la manera en que la argumentación administrativa es llevada a la práctica". En suma, la Nueva Gestión Pública sólo es una doctrina administrativa y no puede ser considerada como teoría.

Aucoin

A pesar de que no utiliza el término Nueva Gestión Pública, Aucoin (1990) es también considerado como un trabajo inicial de la literatura sobre esta materia. Su discusión fue similar a la de Hood y Jackson, al afirmar que los cambios en las ideas aceptadas ayudan a dar cuenta de los cambios administrativos realizados en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda durante los años de 1980.

Aucoin argumenta que la Nueva Gestión Pública está basada en dos campos de discurso o paradigmas, conocidos como elección pública y gerencialismo. La elección pública (public choice) es un campo contemporáneo de discurso sobre el gobierno, con preocupaciones más amplias que la gerencia, mientras que el gerencialismo es un campo de discurso inicialmente destinado a ser aplicado en organizaciones del sector privado.

De acuerdo con Hood y Jackson (1991) Aucoin cree que la Nueva Gestión Pública se caracteriza, en términos generales por la defensa de: 1) un cambio en las políticas a la administración (en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente del sector público y de hacer menos hincapié en el desarrollo de las políticas); 2) un cambio de la agregación a la desagregación en la organización del servicio público (de los sistemas monopólicos a los mercados internos y la competencia), 3) un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral; 4) un cambio de proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades; y 5) un divorcio de la provisión y la producción (o la "entrega") en la política pública.

Asimismo, el autor utilizó en su terminología los conceptos de centralización y descentralización. Aucoin infirió que la filosofía administrativa predominante incorporó argumentos a favor de la centralización, originarios en el paradigma de la elección pública, junto con argumentos a favor de la descentralización, originados en el gerencialismo. Señala Barzelay: Tanto Aucoin (1990) como Hood (1991) fueron ampliamente percibidos como exponentes de los mismos grandes puntos sobre los cambios contemporáneos en la organización y en la gestión de la rama ejecutiva del gobierno en países como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda: en primer lugar, que un cambio en las doctrinas administrativas aceptadas tuvo lugar durante los años 80; en segundo lugar, que dichos cambios fueron parte integral de las tendencias internacionales de la gestión pública; y en tercer lugar, que los argumentos presentes tras estas ideas deberían ser analizados y evaluados.

La presentación de Aucoin estuvo más estrechamente vinculada a la moda de los discursos de la elección pública (public choice) y el gerencialismo. Este autor tradujo estas ideas en un marco de referencia más convencional relativo al diseño organizacional. Por lo que Aucoin afirma:

Lo que está ocurriendo en la mayoría de los países occidentales, dotados de un sistema administrativo altamente institucionalizado, es un cambio de énfasis en los diseños organizativos para la gestión pública. Esta internacionalización de la gestión pública se desarrolla en paralelo de la internacionalización de las economías públicas y privadas. Consecuentemente, no es del todo inesperado que los gobiernos hayan buscado aprender no sólo de otros gobiernos, sino también de las experiencias en la gestión privada.

La propuesta de Aucoin busca proponer una agenda para el estudio comparativo (base esencial para el conocimiento administrativo y político) que constituye una posibilidad realista, como lo demuestra el reciente interés de los gobiernos por la Nueva Gestión Pública comparada (OCDE, 1989). Es necesario, encontrar marcos conceptuales que permitan determinar qué factores en el diseño institucional y en la Nueva Gestión Pública merecen ser analizados.

LOS TRABAJOS DIFUSORES

Dentro de los trabajos más influyentes en la Nueva Gestión Pública, destacan dos que se convirtieron en obras de consulta obligatoria y referencia permanente, producidos en los Estados Unidos en la presidencia de Clinton en el mismo año. Aunque sus planteamientos estuvieron sujetos a discusión, las obras de David Osborne y Ted Gaebler (1992) y de Michel Barzelay (1992), son sin duda alguna, dos trabajos difusores de las ideas del nuevo paradigma de la Nueva Gestión Pública. No obstante, estas obras se refieren a conceptos como "Reinvención del Gobierno" o "Paradigma Posburocrático" en lugar de Nueva Gestión Pública, las ideas principales se refieren a las políticas llevadas a cabo bajo esta última.

Reinvención del gobierno y nueva gestión pública

La propuesta de reinventar el gobierno de David Osborne y Ted Gaebler (1992) se ha convertido en un nuevo paradigma para la administración pública. Este trabajo representó un papel primordial en el proceso mediante el cual las doctrinas de la Nueva Gestión Pública llega a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton.

El antecedente más remoto de esta propuesta fue presentada a William Clinton siendo gobernador de Arkansas por Ted Gaebler, después como presidente de los Estados Unidos, Clinton continuo esta propuesta para lo cual formó una Comisión presidida por Al Gore. Reinventando el Gobierno fue publicado en febrero de 1992 por David Osborne y Ted Gaebler. Clinton decidió respaldar este esfuerzo para emplear gran parte de sus energías en la transformación del aparato gubernamental. Sin embargo, desde la década de 1980 se habían iniciado ya procesos que impactaban en las teorías, filosofía y sistemas de gestión pública en los gobiernos de los Estados Unidos.

Hay que recordar que Osborne se convirtió en el principal asesor del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional (National Performance Review-NPR). Los cuatro principios básicos del NPR eran: a) reducir el papeleo necesario (red tape); b) dar prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos; c) otorgarles mayor poder (empowerment) a los empleados en la toma de decisiones; y d) reducir a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.

El momento culminante del nuevo paradigma para reinventar el gobierno, ocurrió el 7 de septiembre de 1994, cuando en una destacada ceremonia de la Casa Blanca -en la cual se presentaban como trasfondo dos montacargas repletos de reglamentos federales-Al Gore entregó al presidente estadounidense Bill Clinton la copia final del NPR. Así, las ideas de Osborne y Gaebler se habían convertido oficialmente en el marco conceptual y filosófico que orientara la reforma gubernamental a todos los niveles del sector público. Ciertamente, no se había logrado en los Estados Unidos un apoyo tan generalizado a un conjunto de ideas desde los tiempos de las dos Comisiones Hoover.

La euforia con el proyecto de reinventar el gobierno, es decir, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales básicas. La idea de rehacer el gobierno puede parecer inadecuada, a quienes consideran al gobierno como un ente fijo e invariable, pero en realidad los gobiernos se encuentran en constante cambio. Para ello, se presentan cuatro consideraciones específicas:

1. Hay que creer en el gobierno. No debe contemplarse como un mal necesario, el gobierno es el mecanismo adecuado para tomar decisiones comunes: dónde construir una carretera, qué hacer con las personas sin hogar, qué clase de educación se dará a nuestros hijos y el tipo de salud necesaria para quienes no tienen acceso a las instituciones de salud privada.

2. Una sociedad civilizada no puede funcionar adecuadamente si no tiene un gobierno eficiente. Los gobiernos en la era industrial, con sus enormes burocracias centralizadas y sus servicios estandarizados, no son lo perfectamente adecuadas a los nuevos retos que les presentan las sociedades en la era de la información, rápido cambio y economías basadas en la ciencia.

3. Las personas que trabajan en el gobierno no son el problema; el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan. Los sistemas burocráticos pueden cambiarse, de suerte que liberen la enorme energía de creatividad e innovación de los servidores públicos y así, incrementar la capacidad de éstos para servir a la población.

4. Ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicional resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad. Para estos autores, no se resuelven los problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con las privatizaciones ya existentes. Para volver hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos rehacerlos.

El problema de los gobiernos contemporáneos -según Osborne y Gaebler- no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias. El verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia.

La propuesta de un gobierno empresarial se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la reinención del gobierno. Los primeros seis principios fueron elaborados por Osborne y Gaebler directamente de sus investigaciones, mientras que los cuatro restantes son extrapolaciones del sentido común expuestos por estos autores.

Cuadro: Principios de la reinención del gobierno

Principio	Descripción
1 Gobierno Catalizador	El principio implica transformar al gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.
2 Gobierno Competitivo	Consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad.
3 Gobierno inspirado por misiones	Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por las reglas y los procesos, no obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La <i>misión</i> es la justificación social de cualquier organización.

4. Gobierno orientado hacia los resultados	La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no sólo por el fiel cumplimiento de los procesos formales.
5. Gobierno orientado hacia los clientes	El propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente.
6. Gobierno empresarial	La reinención consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia ganar dinero en vez de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos.
7. Gobierno descentralizado	Consiste en otorgar mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados. Se trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo.
8. Gobierno de la comunidad	Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Se parte del supuesto de que la comunidad tiene mayor compromiso y que entienda mejor sus problemas que los burócratas profesionales.
9. Gobierno previsor	Tiene como función principal anticipar los problemas, concensar antes de actuar; prevenir para evitar remediar. Se basa en la necesidad de la planeación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización a los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.
10. Gobierno orientado al mercado	El gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Se parte del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones públicas.

El objetivo de la reinención del gobierno no es cambiar los fines (el qué y para qué) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. El problema entonces es de carácter instrumental; es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría de gobernabilidad, proponen una microgerencia pública.

El Presidente Clinton en 1993 promovió la creación del programa National Performance Review, grupo especializado del gobierno federal destinado a apoyar y promover la calidad como fundamento de servicio y excelencia en los Estados Unidos, con este proceso se inició el segundo impulso hacia la calidad en el gobierno estadounidense. La comisión fue encabezada por Al Gore el 19 de marzo de 1993; los resultados se publicaron el 20 de septiembre del mismo año, donde se destacan el propósito de ahorrar en su primera etapa 100 millones de dólares en los cinco años siguientes. Asimismo, fue creado en

1988 el Quality Federal Institute como herramienta para promover el programa de calidad total, y también en ese año se empezó a otorgar el denominado "Premio de la Presidencia a la Calidad".

La propuesta de reinventar el gobierno, en realidad trata de los viejos problemas de la Administración Pública que la nueva retórica gerencial elude o trata de manera superficial. Para Santana y Negrón (1995) algunas limitaciones de la Reinención del Gobierno son las siguientes:

1. Una de la tesis central del libro es que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz. Este es un aforismo cierto, aunque debe considerarse que en una sociedad democrática, la eficacia o eficiencia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. Existen valores como: justicia social, equidad, responsabilidad pública, protección de las leyes, apego a la ley, representatividad, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública. Por otra parte, los conceptos de constitución o gobierno constitucional, que deberían formar parte de los principios de cualquier reinención del gobierno, no son considerados seriamente. Más que reinventar el gobierno, hace falta redescubrirlo.

2. Los reformadores del gobierno deben conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. Por ejemplo, la misión de las agencias y otras dependencias gubernamentales está definida en la ley que las crea; es propiamente una directriz legislativa. Desde esta óptica, los gestores públicos sólo pueden reinventar las misiones organizacionales dentro de los requerimientos o exigencias establecidas por los mandatos legales. Los gestores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitido por la ley.

3. La metodología que se utiliza en la obra, plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas basadas en la descripción de historias de eventos específicos que fueron exitosas. La selección de estos ejemplos permite probar que sus argumentos no significan, que la estrategia de ofrecer servicios públicos no pueda fracasar en otros escenarios y condiciones organizacionales.

4. Otra limitación metodológica que radica en la obra, se debe a la carencia en los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, etc.) de las estrategias empresariales. Además, se obvian aspectos de la historia institucional, así como las características específicas del entorno político, social, cultural y económico, que son tan importantes para tener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado. De las buenas intenciones y declaraciones oficiales, los reformadores gubernamentales

tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país.

Coincidimos con lo dicho por Leonardo Santana y Mario Negrón en el sentido que: "(...) la reinención del gobierno debe incluir otras variables relacionadas con la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos. A pesar de sus pretensiones, la aportación más valiosa de Reinventing Government reside en el ámbito de la microgerencia pública, pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las organizaciones (calidad total, planificación estratégica, reingeniería, gerencia participativa, entre otras), pero en realidad no constituye o reinventa una teoría de gobierno".

Paradigma posburocrático y nueva gestión pública

Otro ejemplo representativo de la Nueva Gestión Pública, es el libro de Michael Barzelay (1992), que a partir de un estudio de caso sugiere consideraciones teóricas aplicables a los gobiernos. El texto es un recuento crítico de la experiencia en el Estado de Minnesota para alcanzar una reforma exitosa de innovación gerencial y organizacional. Entre las propuestas más importantes se encuentran la desregulación, el uso de mecanismos de mercado y la adopción de conceptos y técnicas surgidas en la iniciativa privada, como cliente, calidad total o el "enfoque al usuario". Para Barzelay el cliente es una herramienta cada vez más usada por los funcionarios públicos en la definición y la solución de problemas.

Al documentar la experiencia de éxito del programa STEP (Striving Toward Excellence in Performance) en el Estado de Minnesota en la década de los 1980, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y competencia para resolver problemas de desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del staff del gobierno.

El trabajo de Barzelay se diferenció de Hood y Jackson en tres aspectos importantes. En primer lugar, el libro se basó en un estudio de un "caso natural", y no en el análisis de un "caso" abstracto, definido desde el punto de vista de la aceptación de una filosofía administrativa. En segundo lugar, Barzelay no sólo se ocupó del establecimiento de la agenda, sino también de la reelaboración de las rutinas y culturas organizacionales en la "fase de implementación" del proceso de elaboración de las políticas públicas. En tercer lugar, la obra explicaba el cambio en Minnesota utilizando métodos descriptivos vinculados con una teoría implícita, en tanto que Hood y Jackson

explicaron un marco de referencia explicativo de base teórica, para escoger los hechos en su caso estilizado.

El paradigma burocrático, según Barzelay, es que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme. El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y del ahorro, no desde el punto de vista del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno. El paradigma posburocrático tiene las siguientes características:

Cuadro: Modelo burocrático y posburocrático

Modelo burocrático	Modelo posburocrático
Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas.	Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.
Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes.	Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña.	Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
Una dependencia burocrática controla los costos.	Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
Una dependencia burocrática se aferra a la rutina.	Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno.	Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales.	Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.
Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes.	Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer.	Una dependencia impulsada por el cliente otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente

En esta perspectiva, para Barzelay los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia las nuevas palabras: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados. Sin embargo, la mayor parte de los trabajos de Osborne y Gaebler, y del Barzelay,

está sustentada en casos de aplicación exitosos. Realizados según la filosofía de la "mejor práctica de investigación", estudian las políticas que han resultado ser las adecuadas y que resultaron exitosas, sin estudiar las que no lo fueron. Sin embargo, existen consideraciones que hay que tomar en cuenta. Primera, no se aprende de la experiencia donde el éxito no pudo ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquellos definidos por el investigador de acuerdo a sus fines. Innovaciones y logros de hoy se convierten, regularmente, en problemas del mañana. Segunda, la transferencia de las experiencias es una ilusión. Cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan en formas únicas e incluso irrepetibles. Tercera, el peso de determinados elementos, desde suerte y azar hasta liderazgo, convierte los sucesos en experiencias a considerar pero no en modelos para repetir. Más aún, este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar.

En esta clase de estudios se violan claramente los principios de validación científica. Respecto a la validación interna, existen obvios problemas de maduración, selección, interacción y efectos de reacción a las medidas prescritas, y se confunde continuamente selección con tratamiento. Ignorando la historia y dedicándose simplemente a la descripción de prácticas exitosas, desarrollan casos donde la demostración de la complejidad queda ausente, donde en vez de ver una realidad compleja de actores, sólo se observa imágenes confusas hacia el camino de casos de éxito.

La propuesta posburocrática no es tal, debido a que Barzelay no logra proponer un nuevo paradigma con los argumentos y principios teóricos de la burocracia elaborados por Max Weber. Lo que la propuesta posburocrática propone es elevar el grado de racionalidad unilateral. Pasar de la legalidad planteada por Weber hacia una racionalidad todavía más impersonal: la del mercado y su lógica. Así, en vez de tener una posburocracia lo que se tiene en realidad, es una ultraburocracia racional por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el mercado libre.

En suma, parece que el paradigma posburocrático de Barzelay es un regreso a la discusión iniciada por Herbert Simon, en el sentido de que los supuestos principios del paradigma se reducen a "proverbios" con una limitada certeza científica en el ámbito de la administración pública.

Análisis comparativo de la nueva gestión pública

En ese mismo año, Herman Schwartz (1994) publicó un artículo comparativo. El objetivo principal fue dar cuenta de las similitudes entre Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca en los años 80". Su propósito fue poner los cambios ocurridos en la gestión pública bajo el alcance de la investigación

comparada de las Ciencias Políticas sobre el cambio institucional y de políticas.

Schwartz sostenía que la Nueva Gestión Pública había tenido lugar en un caso si estaban presentes determinadas políticas acordes con grandes temas. Entre estos asuntos se incluían: "dejar que los gerentes gerencien" e "inyectar competencia". El autor obtuvo evidencias de casos en áreas tan dispares como la planificación de gastos y la gerencia financiera, relaciones entre gobierno central y los gobiernos estatales, así como el diseño organizacional de la provisión de servicios públicos. Lo que de acuerdo a este punto de vista se demostraba que la Nueva Gestión Pública no era un paradigma único y universal, ya que cada país impulsaba determinadas políticas en aspectos que consideraba prioritarios.

Sobre estas bases, Schwartz argumentó que Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca eran sumamente similares desde el punto de vista de los resultados definidos para los casos, aunque utilizaban diferentes herramientas administrativas. Posteriormente, procedió a explicar estas similitudes, utilizando ampliamente una buena proporción del repertorio de ideas teóricas del campo de políticas y de política comparada.

La Nueva Gestión Pública estaba muy lejos de ser un paradigma universal que podría aplicarse de manera única, por el contrario algunos países utilizaban diversas herramientas para alcanzar los mismos resultados. Esta situación demuestra que la Nueva Gestión Pública tiene mayor apoyo en países anglosajones, que en otros países que comparten una mayor intervención estatal.

Reino Unido

Otro trabajo que apareció en 1994 fue el estudio comparativo de Spencer Zifcak, entre la Iniciativa de Gerencia Financiera del Reino Unido y del Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera de Australia.⁴³ Basado en una disertación realizada en la London School of Economics, este libro examinó los cambios ocurridos en las rutinas organizacionales en el área de la planificación de gastos y la gerencia financiera. Zifcak utilizó métodos descriptivos e ideas teóricas acerca de las intervenciones organizacionales para conducir las investigaciones sobre estas dos experiencias.

Por lo que se refiere al caso del Reino Unido, el libro de Colin Campbell y Graham Wilson (1995), es una amplia relación temática y narrativa de la formulación de políticas de gestión pública en el Reino Unido bajo los gobiernos de Margaret Thatcher y John Major. Estos autores argumentan que la reforma de la gestión del sector público comenzó en 1976, cuando el Fondo Monetario Internacional impuso un rosario de condiciones, incluyendo un tope

para lo que muchos departamentos podían gastar (límites de caja), a cambio de rescatar la libra.

Los autores consideran altamente significativo el uso de límites de caja por parte de la señora Thatcher para reducir salarios en el sector público. El gobierno se convirtió en un jugador agresivo en las negociaciones con los sindicatos de la función pública, que condujeron a las huelgas en 1980. La postura del gobierno en estas negociaciones parece haber resultado de considerable significación para controlar el crecimiento del gasto público.

En el gobierno de Thatcher las acciones más importantes, inician con la creación de la Unidad de Eficiencia (Efficiency Unit) dentro de la oficina de la primera ministra, así como la formación de cargos de alto nivel en la función pública. Campbell y Wilson afirman que la señora Thatcher abordaba el liderazgo de una manera más en consonancia con el gerencialismo que sus predecesores inmediatos. Debido a que los tres gobiernos anteriores habían puesto un énfasis considerable en una coordinación de consenso, enfocando los objetivos políticos en conjunto, la primera ministra impulsó que esos ministerios y departamentos formularan sus objetivos y concentraran sus esfuerzos en lograrlos.

Otra medida fueron los mecanismos destinados al mejoramiento de la gestión en el centro del gobierno. El consejero de Eficiencia (Efficiency Adviser) fue ubicado dentro de la Oficina del Primer Ministro y la Unidad de Eficiencia y el equipo de Próximos Pasos se establecieron en la Oficina del Gabinete. De esta manera, la primera ministra no tuvo que apoyarse exclusivamente en el Tesoro, el Departamento de la Función Pública (que abolió en 1981) o en grupos no gubernamentales para proyectar modos de mejoramiento de la gestión de la función pública. Al mismo tiempo, la señora Thatcher habilitó al Tesoro para convertirse en el principal foco de responsabilidad en el centro de la gestión gubernamental. Cuando desmanteló al Departamento de la Función Pública, muchas de sus tareas fueron absorbidas por el Tesoro. En realidad, el Tesoro fue utilizado como mecanismo efectivo para realizar el plan general de las políticas que ella sustentaba para el mejoramiento de la gestión pública.

Durante el gobierno de John Major se continuaron las reformas a la gestión pública. Entre las iniciativas de este período estaban la Iniciativa de los Próximos Pasos (establecida en el mandato de Thatcher), la Iniciativa de la Carta Ciudadana, Competencia por la Calidad y la Iniciativa de Financiamiento Privado. Aunque estas iniciativas fueron tan diferentes y existieron presiones para coordinarlas, por lo que parecen haber sido tan débiles en su etapa de implementación.

Una medida importante fue la Iniciativa de Gestión Financiera o Financial Management Initiative (FMI) inaugurada en 1983. La FMI involucraba varios conceptos: los ministros tendrían acceso a la información que necesitaran para incrementar la eficiencia y eficacia de sus departamentos; la gestión del programa de gasto consciente sería favorecido por un traspaso de responsabilidad por la ejecución presupuestaria, y el desempeño organizativo y de programas sería evaluado en forma más sistemática. En realidad, la idea unificadora de la FMI era "gestión responsable", de acuerdo con la cual los sistemas administrativos se utilizan para estructurar la responsabilidad, encauzar los flujos de información e imponer responsabilidad a los gerentes en línea.

Barzelay señala que la perspectiva de los funcionarios, los organismos habían sido creados de manera que las operaciones de gobierno pudieran llevarse a cabo con un estilo empresarial dentro de los departamentos. Pero cuando comenzaron los cuestionarios del ciclo de tres años planificado, la principal pregunta que el gobierno parecía estar formulando no era cuánto progreso se había hecho dentro del esquema de los Próximos Pasos, sino si el organismo debería ser privatizado. El resultado, de acuerdo con Campbell y Wilson, fue una profunda desilusión sobre la dirección de la reforma de la gestión bajo el gobierno de John Major.

El caso de Canadá

Nuevamente, Aucoin publicó en 1995 un estudio comparativo sobre la Nueva Gestión Pública en Canadá. Este trabajo incluía varios planteamientos alrededor de un argumento administrativo.⁴⁸ Este planteamiento era complejo e incluía la formulación de un argumento doctrinal sobre las políticas de gestión pública; una evaluación de las políticas de gestión pública en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda; y un criterio a favor de la elección e implementación de determinadas alternativas de política en Canadá.

El argumento administrativo de Aucoin concernía a las precondiciones para el gobierno bueno y responsable, definido como políticamente responsable y capaz de formular e implementar políticas públicas sustantivamente valiosas. En primer lugar, hay un argumento a favor de contar con un servicio civil de carrera, a partir de tomar en cuenta la historia administrativa. En segundo lugar, Aucoin afirma que la cuestión relativa a la estructuración y gestión de la relación entre un servicio civil de carrera y los ministerios debería ser enfrentado como si se resolviese un problema agente-principal. La solución propuesta fue que los ministros escribieran contratos explícitos contenidos en metas específicas para los productos. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de la teoría agente-principal a las circunstancias del gobierno. El tercer planteamiento concierne a la gestión interna de las agencias de

gobierno. A partir del concepto de organizaciones de buen desempeño, el autor defiende la idea de poner énfasis en la gente, en el liderazgo participativo, en los estilos de trabajo innovadores y en una fuerte orientación al cliente. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de las doctrinas gerenciales de moda a las burocracias públicas.

En suma, Aucoin puso en estrecho contacto tres universos de discurso vagamente asociados: 1) la teoría normativa de la administración pública; 2) la Nueva Economía Institucional; y 3) el pensamiento gerencial. De cualquier manera, el servicio civil de carrera no ha desaparecido de aquellos países que lo impulsaron -Estados Unidos e Inglaterra- en realidad, solo se han realizado reformas para flexibilizarlo y ponerlo a tono a las nuevas condiciones prevalecientes en el contexto de la gestión pública.

El principal interés empírico de Aucoin es describir y evaluar, más que explicar, las políticas de gestión pública en Canadá. Aucoin sostiene que el gobierno federal de Canadá ha hecho relativamente poco para incrementar la responsabilidad por sus rendimientos y resultados, los recortes de gasto no fueron acompañados por estrategias creativas para mejorar la eficiencia y la descentralización administrativa la cual se detuvo en el nivel departamental. Canadá, argumentó en su momento, que se quedó considerablemente atrás de sus compañeros en los sistemas de Westminster.

En 1986, el gobierno de Brian Mulroney respaldó formalmente un programa conocido como Autoridad y Responsabilidad Ministerial Acrecentada (Increased Ministerial Authority and Accountability, IMAA). La IMAA establecía un proceso por el cual las agencias y departamentos centrales podrían ver una reducción en algunos controles administrativos centrales a cambio de consolidar la responsabilidad orientada a los resultados. En 1989, el primer ministro dio su completo apoyo a una "evaluación y renovación interna fundamental" de la gestión pública, llamada Función Pública 2000 (Public Service 2000). Por la misma época, la principal agencia central -la Secretaría de la Junta del Tesoro (Treasury Board Secretariat)- aprobó cinco Organismos Operativos Especiales (Special Operating Agencies, SOA), cuyas estructuras y procedimientos habrían de reorganizarse de acuerdo con sus orientaciones.

Aucoin sostiene que estas iniciativas hicieron poca mella en la práctica de la gestión pública en el gobierno federal de Canadá. Incluso, después de cuatro años, la IMAA fue implementada en no más de un tercio de departamentos gubernamentales. El concepto de SOA, aunque aplicado en áreas como la provisión de servicios comunes, no emergió como la forma organizativa típica para las actividades operativas dentro de los departamentos subsidiarios. La implementación de ambas iniciativas desilusionó a aquellos que tenían esperanzas en una transformación en gran escala del gobierno federal de Canadá. Aucoin atribuye el fracaso en llevar adelante estas iniciativas en la

etapa de implementación a la ausencia de un apoyo ministerial sólido y persistente. Los miembros del gabinete en el gobierno de Brian Mulroney simplemente no se ocuparon mucho de la reforma de la gestión pública.

A pesar de la indiferencia ministerial hacia la reforma de la gestión pública, ocurrieron cambios significativos en la gestión financiera, la producción de servicios y la provisión de servicios comunes. Los cambios en la gestión financiera incluyeron el establecimiento de un régimen de gastos de mantenimiento, esto es, se otorgaban a los departamentos la autoridad para mover fondos entre cuentas de gastos de mantenimiento, y en los niveles del personal se retiraron los controles.

Según Barzelay a comienzos de 1990, la fragmentación del sector ejecutivo del gobierno de Canadá llegó a ser considerada un problema. En un intento de representar un espectro de intereses geográficos y sectoriales en el ejecutivo, el gabinete tenía casi cuarenta miembros. Pero en esos años, se consideraba que semejante representación socavaba la capacidad del gobierno para llevar adelante una agenda de políticas coherente. En 1992 comenzó una revisión oficial de la estructura del gabinete. Cuando Kim Campbell se convirtió en primera ministra en 1993, llevó esas recomendaciones más allá, reduciendo el número de departamentos de 32 a 23. Esta estructura modernizadora fue adoptada por el gobierno de Jean Chrétien, que accedió al poder ese mismo año.

Siguiendo los movimientos para consolidar la estructura de gobierno, la reforma de la gestión pública en Canadá llegó a enfocarse sobre la fusión de organizaciones y la reducción de personal.

Estados Unidos

El ensayo de Donald Kettl (1995) sobre la campaña de Reinención de Gobierno (Reinventing Government), es una mezcla de análisis político y comentario sobre una reforma en progreso. Kettl sostiene que la Revisión de Desempeño Nacional (National Performance Review, NPR) está destinada a convertirse en un hito en la reforma de la gestión en el sector público en el gobierno federal de los Estados Unidos.

La administración Clinton capitalizó el apoyo popular a la reducción vinculando el NPR con un corte dramático en la fuerza de trabajo de la función pública federal, declarando ahorros presupuestarios de 100 millones de dólares. Según Kettl, la reducción estaba en el corazón de la "alta política" del NPR, y sus vínculos con la Presidencia y el Congreso. La administración se abocó a lograr por su cuenta reducciones de personal y ahorro de gastos. Doctrinariamente, el NPR recogió muchos de los "principios" de la gestión pública efectiva defendidos por David Osborne y Ted Gaebler en su libro ya mencionado.

En lo sustancial, el NPR abarcaba cambios en el sistema federal de contratación, el traspaso de responsabilidades a ciertas áreas de la gestión del personal (reclutamiento), la implementación del Acta de Desempeño y Resultados de Gobierno en 1993, la reorganización de la Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget, OMB), un programa para establecer estándares de servicio y una extensa batería de medidas estrechamente vinculadas a los departamentos y organismos específicos.

Kettl identifica tres razones por las que la reforma del sector público permaneció entre las prioridades de la agenda de Clinton durante su primer mandato. Primero, la cuestión obró a favor de Clinton, lo que se evidenció en un salto de 18 puntos en el rating de aprobación del presidente en el momento del lanzamiento del NPR en septiembre de 1993 (el más amplio triunfo que Clinton experimentó en su primer mandato). Segundo, después del avance republicano en el Congreso en las elecciones de 1994, la reforma de la gestión del sector público parecía ser una de las pocas áreas en las cuales la administración podría romper el cerco político. Tercero, el NPR resultó identificado con el vicepresidente Al Gore, quien cosechó beneficios sustanciales al ser considerado como un líder en esa área. En realidad, el NPR se convirtió en parte de los fundamentos para la campaña de reelección del presidente en 1996.

Aún así, el principal argumento de Kettl es que el proceso de reinversión no es autosustentable: persisten dudas sobre hasta qué punto la reorganizada Oficina de Gestión y Presupuesto será capaz de implementar el Acta de Desempeño y Resultados de Gobierno, y las contradicciones en la fórmula "mejor trabajo" y "menor costo" están destinadas a dar un fruto amargo.

Dos estudios: México y Brasil

Un reciente artículo aparecido en la publicación del CLAD, escrito por académicos del CIDE, ofrece una interesante discusión sobre las políticas de la gestión pública en el área de la planificación de gastos y gestión financiera.⁵⁵ El planteamiento está dirigido específicamente a los participantes en los procesos de reforma de los sistemas presupuestarios en México. Un segundo argumento consiste en cómo estudiar y argumentar en torno a la Nueva Gestión Pública.

El principal argumento dirigido a los participantes en el proceso de reforma presupuestaria en México se presenta de la siguiente manera. Si se acepta la idea general de utilizar el sistema presupuestario como un instrumento para lograr la aspiración de una gestión de gobierno orientada a los resultados, el debate debería abordar varios temas relacionados. El primer tema es cuál debería ser el rol de y las relaciones entre el departamento responsable del

presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los departamentos que efectúan el gasto. En la medida en que este rol y estas relaciones están moldeadas por reglas institucionales (un concepto que se relaciona con el marco normativo y legal) y por rutinas organizacionales, una interrogante pertinente se refiere a cómo deberían evolucionar estas reglas y normas.

Estos autores sostienen que la reforma presupuestaria es un proceso de aprendizaje. La interrogante de qué pueden aprender los mexicanos, acerca de la reforma presupuestaria en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, la responden de dos maneras. Primero, es que las aspiraciones y argumentos que orienta la reforma presupuestaria en México es similar a la orientación a los responsables de la elaboración de las políticas de gestión pública en los casos ya citados. Segunda, es que el proceso de reforma presupuestaria en México ha sido, y necesariamente seguirá siendo similar en aspectos clave, al de los casos de Nueva Gestión Pública ya mencionados, como es el hecho de que la reforma presupuestaria requiere de cambios en las rutinas y la opinión favorable de todos los participantes en el sistema: agencias centrales, departamentos que ejecutan los gastos y los políticos. Aunque el caso de México es muy discutible todavía para que sea considerado como un caso exitoso de Nueva Gestión Pública.

En segundo lugar, existe el artículo de Tendler y Freedheim (1994) en el que analiza el Programa de Agentes de Salud (PAS) en el estado brasileño de Ceará durante el periodo de 1987 a 1993.⁵⁷ El argumento central que ubica el artículo en la Nueva Gestión Pública, se refiere a que el éxito del PAS se debe, en parte, a la decisión del gobierno estatal de remar junto a los gobiernos municipales (por ejemplo, seleccionando los agentes de salud a nivel de la línea del frente), en lugar de limitar sus actividades a timonear (por ejemplo, diseñando lineamientos de programas y financiando posiciones a nivel municipal). Este diseño programático, argumentan estos autores, hizo posible que el programa evitase adoptar una modalidad de trabajo habitualmente destinada al fracaso, que incorpora las prácticas "patrimonialistas" de los alcaldes.

LOS TRABAJOS CRÍTICOS

Existen cuatro trabajos críticos que contribuyeron a la discusión sobre las políticas implementadas por la Nueva Gerencia Pública. El primero, se encuentran en la compilación teórica de Barry Bozeman (1993) en relación al estado del arte de la gestión pública; segundo, el trabajo de Christopher Hood (1994) en el que incluye un capítulo sobre el tema; el tercero, la investigación destacada de Moore (1995) que constituye un cambio en el rumbo de la Nueva Gestión Pública; por último, la obra de Lynn (1996) que aborda de manera crítica al nuevo paradigma.

Estado del arte de la nueva gestión pública

Aunque Barzelay (2001) no incluye la obra de compilación de Barry Bozeman (1993), sin lugar a dudas, ocupa un lugar destacado como punto de partida para entender el estado actual del public management. Aparecida en el año de 1993, el trabajo permite conocer diferentes disertaciones sobre un mismo tema: la gestión pública.

Bozeman señala que fue convocada una Conferencia Nacional de Investigación sobre Gestión Pública en septiembre de 1991, donde 73 investigadores y teóricos de la gestión pública, reunidos en la Universidad de Syracuse, expusieron ideas sobre el contenido, significado y las perspectivas de la gestión pública. Los propósitos de la Conferencia fueron: 1) evaluar el estado actual de la investigación sobre gestión pública; 2) presentar los mejores y más modernos estudios sobre la gestión pública; 3) favorecer el avance de la investigación sobre la gestión pública identificando las lagunas que hubiese en la teoría, la investigación y la metodología; y 4) facilitar la comunicación entre los investigadores de la gestión pública.

La obra intenta explorar la posibilidad de una teoría de la gestión pública, sus problemas prácticos y metodológicos, más allá de las simples experiencias y anécdotas que experimentan los gestores públicos, para intentar construir un núcleo central de la gestión pública. Representa una seria reflexión sobre una de las mayores debilidades de la gestión pública: su pretendido carácter teórico. A partir del reconocimiento de que la gestión pública, representa más que una orientación académica se trata de un esfuerzo institucional, se proponen líneas de investigación para superar dicha limitación conceptual.

En nuestra opinión, es una de las pocas obras que asumen la categoría "gestión pública" -en su traducción de public management- de manera seria y reflexiva, debido a que reconoce sus alcances, aunque también asume sus limitaciones particulares. Resulta una consulta obligatoria para los estudiosos de la gestión pública que pretenden avanzar del empirismo limitante, al debate fundado y reflexivo de esta nueva orientación de estudio.

De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública

En 1994, Christopher Hood publicó su libro que incluía un capítulo sobre la Nueva Gestión Pública. Su propósito principal fue dar cuenta de una dramática modificación ocurrida en el estilo de organización de los servicios públicos, desde la Administración Pública Progresiva (APP) hacia la Nueva Gestión Pública 60 La Administración Pública Progresista (APP) puede ser interpretada como parte del proceso hacia la "modernización" social. Max Weber fue el primero en 1911 en caracterizar la "democracia moderna" en términos muy

parecidos a los del modelo de la Administración Pública Progresista (incluyendo una carrera para toda la vida, pagos fijos y no fluctuantes en función de la actividad, y un énfasis en las reglas de procedimiento). La tradición weberiana de entender el cambio administrativo como modernización permaneció fuertemente atrincherada y la Administración Pública Progresista fue observada como el símbolo de la modernidad en la administrativa pública.

De acuerdo con Hood (1994) es a principios de los años de 1980, que la alternativa más potente a la interpretación weberiana de la Administración Pública Progresista, como el último paso en la modernización funcional fue la aproximación de la "economía de la burocracia", propuesta por William Niskanen (1971) en su famoso libro: *Bureaucry and Representative Government*. (Burocracia y Gobierno Representativo).

En realidad, para este autor la Nueva Gestión Pública es una "mata dinosaurios" de la Administración Pública Progresista. Las explicaciones sobre el desarrollo de la administración pública recibieron una sacudida cuando varios países de la OCDE empezaron a moverse hacia los que se denominaba Nueva Gestión Pública. En realidad existe una analogía con los términos "nueva política", "nueva derecha" y "nuevo Estado industrial", que se inventaron por razones similares.

El modelo de la NGP golpea ostensiblemente en el núcleo de las dos doctrinas básicas de la APP. Una de sus proposiciones es la disminución de las diferencias organizativas entre el sector privado y el sector público, con el fin de reducir la evitable ineficiencia del sector público. La nueva doctrina establece que los métodos de funcionamiento del sector público deben ser cambiados, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo el acento en los resultados.

De acuerdo a Hood, existen seis dimensiones que resumen el cambio de la Administración Pública Progresista a la Nueva Gestión Pública: 1) más énfasis en la desgregación de las organizaciones públicas en unidades separadas y autónomas; 2) más énfasis en la competencia formal, tanto en organizaciones del sector público a través de la "prueba (test) del mercado" y las franquicias; 3) mayor énfasis en la adopción de prácticas del sector privado en el sector público; 4) más énfasis en la gestión directa (hands on management) para tener mayor control y poder discrecional por parte de los gestores públicos; 5) mayor importancia en establecer estándares de funcionamiento explícitos y medibles para las organizaciones públicas en términos de alcance, nivel y contenido de los servicios a ser provistos; y 6) más énfasis en el control de las organizaciones públicas mediante un control de las salidas (outputs).

Hood (1994) se diferenció de Hood y Jackson (1991) en varios aspectos específicos. En primer lugar, la idea de que la Nueva Gestión Pública es un "argumento administrativo" no fue mencionada. En segundo lugar, hizo

referencia a la Nueva Gestión Pública desde el punto de vista de un patrón de políticas y prácticas descrito como un "estilo de organización de los servicios públicos" y no desde el punto de vista de una filosofía administrativa. En tercer lugar, el capítulo del libro de 1994 introdujo el concepto de Administración Pública Progresista -también concebida como un estilo de organización de los servicios públicos- para describir los cambios radicales de las políticas en la administración pública.

Una reflexión final que realiza Hood se refiere a que la Nueva Gestión Pública simplemente representa un desarrollo de "contabilización" más allá de lo que Weber pudo imaginar y la automatización de muchos procedimientos de encajar casos en categorías que en tiempos de Weber se hacían manualmente.⁶³ A pesar de que la Nueva Gestión Pública sea una sorpresa para el estándar propuesto por Niskanen, este modelo se puede desarrollar siguiendo su propia lógica para hacer desarrollos como la corporatización y la contratación externa sean predecibles. En realidad, el rompecabezas actual debería ser por qué el modelo de la Administración Pública Progresiva duró tanto tiempo y no por qué se desarrolló para cuestionarlo.

La gestión política de Moore

Otra ambiciosa investigación fue publicada por Mark. H. Moore (1995). Este trabajo presentó un argumento administrativo, dirigido principalmente a los ejecutivos designados y de carrera en los Estados Unidos. A diferencia de Hood y Jackson, el tema del argumento administrativo de Moore fue el liderazgo ejecutivo. Consecuentemente, en lugar de lidiar con los temas recurrentes del diseño organizacional, este libro adelanta un punto de vista acerca del rol de los gestores públicos. El autor presenta su obra en los siguientes términos:

En primer lugar, expone una filosofía de la gestión pública, es decir, una idea de lo que los ciudadanos debemos esperar de los gestores públicos, las responsabilidades éticas que asumen al tomar posesión de su cargo y lo que constituye una ejecución virtuosa. En segundo lugar, presenta diferentes esquemas de diagnóstico para guiar a los gestores en el análisis del contexto en el que operan y calibrar el potencial para llevar a cabo una acción efectiva. En tercer lugar, identifica tipos de intervención que los gestores pueden realizar para explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear valor público.

Para Barzelay el argumento administrativo de Moore (1995) incorpora dos tipos de planteamientos. El primero fue un argumento político con un sentido coincidente con el que se ha dado al término en ese momento. Según este planteamiento los gestores públicos deberían discernir los mandatos de sus

agencias, involucrándose en la gestión política. La segunda exposición correspondió al análisis de casos para describir cómo las situaciones administrativas han sido manejadas por los gestores públicos.

Moore afirma que muchas de las técnicas de la gestión empresarial son igualmente aplicables al sector público, dicho debate se plantea de manera errónea ya que el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado. Así, el sector público a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes, es decir, mediante el diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos.

El argumento administrativo de Moore puede ser parcial e imperfectamente codificado. Este argumento incorpora tres argumentos principales. El primero tiene que ver con el concepto de valor público. Para Barzelay este argumento no concierne a la gestión pública; más bien suministra razones para rondas posteriores de argumentación acerca de las burocracias públicas y del rol de los gestores públicos. Sin embargo, estamos de acuerdo con Moore en el sentido de que las aspiraciones colectivas de un conglomerado político, más que cualquier otra consideración aislada, determina dónde radica el valor público. Las propuestas de cualquier actor u observador respecto a qué podría constituir un incremento o un decremento en el valor público deben sustentarse en una evaluación apropiada de las aspiraciones colectivas de un conglomerado político.

Una segunda argumentación de Moore es la importancia de las circunstancias en las cuales operan las burocracias públicas. Las circunstancias moldean las oportunidades para la creación del valor público. El valor público es un punto de vista a partir del cual se evalúan los cambios imaginados con respecto a lo que hacen las agencias del gobierno y a su entorno político.

Por último, destaca en la argumentación de Moore el papel de los gestores públicos, que consiste en discernir oportunidades, formular una estrategia para alcanzar el éxito organizacional, traducir esta estrategia en una intervención organizacional planificada y llevar a cabo esta intervención con habilidad. Una primera apreciación consiste en desarrollar el rol del gestor público como un empresario y un estratega. Una segunda consideración se refiere a identificar las funciones organizacionales y los tipos de intervenciones que se supone tiene que desempeñar los gestores públicos, tales como la gerencia pública y la reingeniería, respectivamente. Un tercer tipo de especificaciones consiste en identificar las acciones puntuales, que se supone debe asumir un gestor público, tal como la formulación del enunciado de la misión.

El gestor público, para Moore, es quien debe estimular y conducir el diálogo comunitario para la definición y constante evaluación de la gestión pública. El directivo tiene que potencializar su capacidad política, expresada de manera efectiva a través de su gestión política (political management). Fundamentalmente, el gestor público debe encargarse de obtener una misión o mandato explícito para su organización o programa, de cuya ejecución posteriormente debe rendir cuentas ante los representantes democráticos de la sociedad. No se trata de que el gestor público imponga su propia concepción del valor público, sino que tome la responsabilidad de obtener dicho mandato y obligarse a su cumplimiento. En realidad, de acuerdo a la opinión de este autor, toda gestión pública es necesariamente una gestión política.

En este sentido, coincide Metcalfe (1999) cuando señala que los gestores públicos deben no sólo administrar eficazmente la labor de sus organizaciones, deben también participar en un proceso más estratégico y político de gestión de las transformaciones estructurales de gran escala ocurridas en las redes de organizaciones a través de las cuales se elaboran y aplican las políticas públicas. Las preferencias personales determinarán si esto se considera como una politización de la gestión o una gestión de la política. "La gestión pública y la política están indisolublemente interrelacionadas en el proceso de gestión del cambio en el plano interinstitucional."

El directivo público posee un conjunto de herramientas entre las que destaca la gestión estratégica como instrumento para definir el valor de la actividad organizativa y la gestión política, como principios para interactuar con los actores del entorno con el fin de obtener un mandato legítimo.

La gestión política como parte de las tareas de la gestión pública introduce nuevas dimensiones, no sólo técnicas y administrativas, sino que sitúa a la misión del gestor público de manera comunitaria y consensuada. El valor público sólo puede ser definido por los ciudadanos, no por los clientes. Esta obra rompe de manera efectiva la visión limitada de que la gestión pública es sólo una gestión administrativa.

Lynn

La obra de Lawrence Lynn, publicada en 1996 aunque no discute la Nueva Gestión Pública, se refiere a temas de teoría y método de la investigación sobre la gestión pública. Lo que Lynn propuso como camino hacia delante es materia de análisis. En lo general, recomendó seriamente al campo de la gestión pública que se tornase más científico sin perder el sentido de propósito, la jurisdicción y la legitimidad tomada de su orientación profesional. Al reconocer que la gestión pública se presentaba como un conjunto de

experiencias de políticas implementadas por determinados países, el tema ausente en su agenda era su fundamento teórico.

Lynn considera que la gestión pública requiere de mayor rigor científico en sus interpretaciones y métodos de trabajo, para pasar de sus referentes empíricos y prácticos, para proponer una mayor aportación con criterios de validez comprobatoria. La única manera para que la gestión pública no se convierta en una moda pasajera en la administración pública, solo es posible mediante la aceptación seria y reflexiva de que carece de un andamiaje teórico.

En este contexto, este autor propone que los estudiosos de la gestión pública reorientaran sus esfuerzos de manera que se restableciera un "adecuado balance" entre su atención hacia el diseño organizacional, por un lado, y hacia el liderazgo ejecutivo, por el otro.

En estas ideas coinciden Bozeman como Lynn, en el sentido de que la gestión pública requiere de un mayor esfuerzo teórico y conceptual, para pasar de las recomendaciones de "proverbios" a principios de validez científica con mayor rigor y sustento argumentativo. Dejar que el conocimiento factual continúe predominando en la gestión pública es condenarla como una simple moda emergida del public choice y el gerencialismo, que no genere conocimiento para la Administración Pública.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA AL FINAL DEL SIGLO XX

Barzelay (2001) incluye en su revisión de la bibliografía más relevantes de la Nueva Gestión Pública, algunos trabajos del año de 1996 y otros del periodo 1998 al 2000. Obras que vuelven a revisar los avances de esta corriente, así como de los temas que todavía se encuentran sujetos a la polémica y la discusión.

La nueva gestión pública en el año 1996

En el año de 1996 se incluyen tres publicaciones significativas relacionadas con la Nueva Gestión Pública. La primera fue la compilación realizada por Ferlie, en el que se analiza el estudio del Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. Parte del trabajo aborda las principales decisiones de política realizadas por los centros institucionales de poder, mientras que otras partes tratan sobre las intervenciones organizacionales desde varias posiciones de autoridad ejecutiva en el interior del sistema de salud. En realidad, el estudio

hizo énfasis principalmente en el diseño de organizaciones programáticas más que en el liderazgo ejecutivo o en las políticas de gestión pública.

Una segunda publicación fue el libro editado por Johan P. Olsen y B. Guy Peters. Se trata de un esfuerzo colectivo, en el que destaca el capítulo sobre el Reino Unido escrito por Christopher Hood. El tema central se centró en el "establecimiento de la agenda", si se toma este argumento para incluir la "especificación de alternativas", el otro proceso analítico que opera en la fase previa a las decisiones del proceso de elaboración de las políticas. Su método consistió en suministrar un informe descriptivo de los eventos, histórica y analíticamente significativos del caso del Reino Unido.

Otro estudio publicado en 1996 fue el libro de Allen Schick, que en conjunto con el Tesoro y la State Services de la Comisión de Nueva Zelanda analizan el caso neozelandés. La primera parte de esta investigación consistió en un informe narrativo que examina cómo tuvo lugar la "revolución burocrática" en Nueva Zelanda. El tema central fue la aplicación de las políticas de gestión pública, en los campos de la planificación del gasto, la gestión financiera, el servicio civil y las relaciones laborales.

A diferencia de Boston (1991) Shick estaba presentando su propio argumento administrativo con el propósito de elevar el debate sobre la gestión pública en Nueva Zelanda, más que describir el argumento del departamento del Tesoro con la finalidad de explicar las opciones de política. La publicación de estos libros en 1996 en torno a la Nueva Gestión Pública mostraron nuevamente que se trataba de estudios de caso de Gran Bretaña y Nueva Zelanda. En ese tiempo la Nueva Gestión Pública ya tenía un mayor desarrollo de experiencias empíricas, pero los trabajos teóricos faltan por escribirse.

La nueva gestión pública de 1998 a 2000

Entre los libros del periodo comprendido de 1998 a 2000 se encuentra el estudio de Eugene Bardach que centra su interés en la operación de organizaciones programáticas, y en particular, en cómo identificar y aprovechar oportunidades para alcanzar metas de políticas a través de la colaboración entre agencias. También propuso el "análisis de prácticas inteligentes" como una forma esencialmente teórica de conducir un diálogo científico y profesionalmente relevante entre ideas y evidencias.

Un segundo libro en 1998 fue el de Christopher Hood, en el que retomó el modelo de Hood y Jackson relativo al establecimiento de la agenda. El volumen incluyó varios capítulos donde comenta en torno a la Nueva Gestión Pública, desde una perspectiva analítica y crítica. Al año siguiente, la Institución Brookings publicó el estudio de Donald Kett (1999) sobre la

"revolución global de la gestión pública". Por último, en el año 2000 aparecieron diversas publicaciones referidas a la Nueva Gestión Pública.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como podrá inferirse este desarrollo académico hacia la Nueva Gestión Pública deja muchas enseñanzas teórico y prácticas en la administración pública. Hood (1994) afirma que todavía se carece de criterios para medir y comparar ambos estilos de gestión pública -Administración Pública Progresiva y la Nueva Gestión Pública- además de que la distinción entre cambio superficial y cambio profundo siempre ha sido difícil en las organizaciones públicas. Incluso, el modelo de gestión pública de la Administración Pública Progresiva no ha desaparecido en la misma medida en todas partes, debido a que el proceso todavía está en curso. Algunos investigadores consideran estos cambios como una rápida sucesión de modas efímeras que tienen breves momentos de gloria antes de caer en el olvido y no como una tendencia de fondo en la gestión pública. La Nueva Gestión Pública puede ser considerada como una rueda de modas administrativas, donde cada moda por extraña que parezca volverá algún día.

Pero si la interpretación ofrecida anteriormente es incorrecta -señala Hood- no todo en la Nueva Gestión Pública son simples modas propagandísticas. Es difícil concluir que la extinción de la Administración Pública Progresiva fuera debido a un poder meteórico de nuevas ideas o de evidencias. Muchas de las ideas han sido versiones recicladas de viejas doctrinas. Antes del libro de Osborne y Gaebler (1992) la literatura sobre el gerencialismo en los servicios públicos consistió en listas de comentarios de académicos escépticos. "Como conjunto de ideas, hay elementos para argumentar que la Nueva Gestión Pública parece más un conjunto de reflexiones derivados de la práctica, especialmente en los países anglosajones, que el producto irrefutablemente lógico de un experimento baconiano".

Tanto en el ámbito teórico como práctico la Nueva Gestión Pública presenta aspectos que no han sido analizados de manera profunda. La polémica se encuentra situada en la discusión de si la gestión pública representa un nuevo paradigma posburocrático dentro del contexto de la administración pública y en qué medida pueden aplicarse exitosamente las técnicas de la administración privada y los negocios a los asuntos públicos.

Cabrero afirma que existen textos que han contribuido al campo de la gestión pública no sólo por su capacidad descriptiva, sino por su solidez conceptual -Heclo (1978), Almond (1988), Hood y Jackson (1991), Ingraham y Kettel (1992), Lynn (1996) y Bozeman (1987 y 1993)- estos trabajos no constituyen un todo coherente, ya que "la gestión pública es un campo en construcción, el

cual busca un equilibrio entre la teoría y la práctica". Desde el punto de vista teórico, estos trabajos carecen de los principios de validación científica. A este respecto existen problemas de maduración, selección, interacción y efectos de reacción a las medidas descritas, confundiendo continuamente selección con tratamiento.

Una debilidad fundamental es que la mayoría de los textos relacionados con la gestión pública han surgido de la experiencia norteamericana. Supone que la construcción de la gestión pública dependerá de su capacidad para llevarla a cabo, cuando no existen trabajos que se refieran a la gestión en otros contextos económicos, políticos o culturales. La administración pública comparada entre realidades nacionales ni siquiera es mencionada. La gestión pública nace en un país con una economía de bienestar, que no es comparable con la mayoría de los países latinoamericanos. Esta es una de las mayores limitaciones en el campo de la gestión pública.

Recurrir a la política y a la administración pública comparada permite mostrar cuáles han sido las diversas soluciones que en el mundo se han dado a los retos administrativos, y las formas en que se pueden evitar los errores cometidos en ese proceso, adaptar los aciertos y tomar en consideración la especificidad de los contextos específicos.⁸⁰ En primer lugar, la tarea de gobernar es una tarea crecientemente compleja y difícil en todo el mundo, por lo que la administración pública comparada enseña mucho de los aciertos y errores de otros países y en particular, en las naciones latinoamericanas. En segundo lugar, en América Latina se ha revalorado la importancia de la reforma administrativa como soporte de otras reformas como el servicio civil de carrera; en tercer lugar, las reformas administrativas es una tarea complicada debido a los actores involucrados, la crisis de los paradigmas y los diversos dilemas existentes en el campo.⁸¹ Guy Peters (1999) afirma que el estudio comparado de la administración pública es fundamental, no sólo para el entendimiento de las cuestiones administrativas, sino también para comprender el contexto en que se realizan las reformas administrativas.

La administración pública comparada es una rama especializada en el estudio de la administración pública. El desarrollo de las teorías de la organización y de la gerencia en un nivel general pueden ayudarnos a entenderla pero no debemos esperar que todas las respuestas provengan de ese terreno, por fértil que sea. La naturaleza pública de la administración pública y la necesidad de entender el contexto social, cultural y político de las organizaciones hacen de la administración pública algo especial. Por lo tanto, la adaptación de enfoques administrativos más generales -algo que consideraríamos fructífero para su desarrollo- deberá hacerse con mucho cuidado y con la debida consideración de factores contextuales y situacionales.

Por lo que respecta al paradigma burocrático de Barzelay (1994) presenta al menos dos restricciones. Primero, no aprende de todas las experiencias debido a que no considera los casos particulares donde el éxito no puede ser evaluado a largo plazo, sino sólo aquellos definidos por el investigador de acuerdo a sus propósitos. Segundo, la transferencia de las experiencias es una ilusión. Cada caso se desarrolla en condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan de formas únicas. Este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar.

Asimismo, es claro que la modernización de las agencias gubernamentales en los países desarrollados es en muchos casos un problema estrictamente de mayor eficiencia administrativa. En el continente latinoamericano la modernización es un problema más amplio, interrelacionado y complejo de lo que a simple vista parece. Es un problema de cambio político, social, económico y administrativo.

En muchos países de América Latina, hoy en día los problemas de gestión pública no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las agencias, también tienen mucho que ver con la gobernabilidad de los países. (...) Esto hace que la gestión pública en nuestros países se enfrente a dilemas todavía más complejos que en los países desarrollados en los que surgió este enfoque. Se trata de una gestión pública capaz de generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente.

La gestión pública en nuestros países latinoamericanos no puede ser considerada como la simple traducción de ideas, técnicas y propuestas que han surgido en los Estados Unidos, para aplicarse de manera directa sin considerar el contexto de las administraciones públicas y su grado de modernización administrativa. Para nuestras realidades el concepto de gestión pública es más amplio y a la vez más complejo, integra más variables y más preocupaciones por el diagnóstico del problema que por las soluciones técnicas.

Asimismo, existe una serie de contradicciones, límites y dilemas que no ha resuelto la gestión pública. El afán de vincular la administración pública a los criterios de mercado y de eficiencia, no elimina el problema sustantivo: se está tratando con sociedades plurales, con múltiples valores y diferenciados objetivos, donde no existe un criterio racional para ordenar los valores y donde las esferas de influencia y poder están desequilibradamente distribuidas,⁸⁶ por lo que los esquemas establecidos en la gestión pública limitan la posibilidad de realizar las reformas de la administración pública en los términos establecidos por la gestión pública por la OCDE.

Los usos de la Nueva Gestión Pública y sus críticas más comunes

La voz Nueva Gestión Pública tiene una diversidad de usos y de significados. No podría afirmarse que existe una denominación única y de aceptación generalizada que permita integrar la totalidad de acepciones. Gunn (1987) establece un espectro de visiones de la gestión pública que ya fueron analizadas y que sirven de punto de partida para este capítulo. En la actualidad, pareciera que la Nueva Gestión Pública representa diferentes orientaciones con contenidos distintos, no sólo de tipo conceptual sino incluso de naturaleza ideológica. Al respecto, a nivel teórico identifiqué los siguientes usos de la Nueva Gestión Pública: 1) como gestión; 2) como gestión privada; 3) como gestión empresarial; 4) como gestión de calidad; 5) como endoprivatización; 6) como gestión en el ámbito público; y 7) como gestión pública. Por lo que corresponde, al nivel práctico existe una variedad de adjetivos a la voz "gestión", que muestran el uso generalizado del término.

El objetivo esencial entonces es revisar a cada uno de los diferentes usos en la Nueva Gestión Pública contemporánea para identificar sus principales postulados, así como a sus representantes más destacados. Al mismo tiempo, introducir las principales críticas a la gestión pública, que sirvan como marco de referencia para conocer las limitaciones y obstáculos que tiene su implementación en los países iberoamericanos. Para posteriormente, argumentar la recuperación de la naturaleza de lo "político" en la gestión pública.

LOS USOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A NIVEL TEÓRICO

En la actualidad, es posible encontrar todo un abanico de posiciones en torno al problema de la sustantividad de la gestión en la administración pública: desde afirmar que la administración pública es única y completamente diferente a la que se aplica en el ámbito privado, hasta quienes sostienen que no es más que una modalidad menos eficiente de gestión empresarial.¹ Entre ambas posturas se sitúa un buen número de puntos de vista intermedios que se exponen a continuación, según la explicación de Gunn (1987):

- La administración pública es diferente. Su realidad es totalmente ajena a la del sector privado, existiendo elementos diferenciales como la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos o un entorno mucho más complejo y variado.
- La gestión pública y privada se parecen en todo lo que no es importante. Exceptuando las aparentes coincidencias funcionales, el trabajo de un directivo público y uno privado se parecen poco. Las técnicas de gestión privada son útiles en el sector público sólo de manera marginal.

- El management público es el paradigma integrador. Se destaca la necesidad de desarrollar un concepto sustantivo de gestión pública que, por una parte, aproveche las enseñanzas de la gestión empresarial, y por otra, desarrolle sus propios conceptos y categorías allí donde los problemas públicos sean específicos.
- Convergencia entre la gestión pública y privada. Las fronteras entre los sectores públicos y privados son borrosas. Más que organizaciones puramente públicas o privadas, se trata de diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.
- La gestión empresarial es una forma menos eficiente de gestión privada. Es por ello que los métodos, instrumentos y prácticas de la gestión privada deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.

Asimismo, Metcalfe (1999) afirma que en la actualidad se observa en todo el mundo una tendencia a mejorar la administración pública utilizando conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas en muchos casos para resolver problemas del sector privado. Para que la gestión pública prospere como sector en crecimiento no se puede limitar simplemente a extrapolar el planteamiento que sirvió de base a sus éxitos iniciales, pues están apareciendo problemas nuevos y diferentes para los cuales no se tienen respuestas prefabricadas. Señala que es imprescindible y urgente poner en marcha un proceso de revisión, si no queremos que la reforma se reduzca a un proceso autolimitador de utilización de soluciones convencionales de gestión de empresas.

Estos argumentos pueden servir como marco de referencia para identificar las diferentes interpretaciones de la gestión pública. Desde una perspectiva teórica, existen al menos siete usos de la gestión pública, dentro de la literatura especializada que son los siguientes: 1) como gestión; 2) como gestión privada; 3) como gestión empresarial; 4) como gestión de calidad; 5) como endoprivatización; 6) como gestión en el ámbito público; y 7) como gestión pública.⁴ Analicemos sus aspectos más relevantes.

La gestión pública como gestión

El primer uso de la voz gestión pública es como gestión. En esta corriente, no existe una diferencia específica entre gestión pública o gestión privada: sólo es posible la gestión. Para Roberts (1993) la gestión pública como la privada tienen elementos procesales comunes que nos permiten considerar a la gestión como un proceso universal (Baldwin, 1987; Weinberg, 1983). Además, los analistas han señalado una convergencia de sectores: las semejanzas en sus funciones, enfoques administrativos y notabilidad pública (Bozeman, 1987;

Musolf y Seidman, 1980). De hecho, análisis recientes sugieren que todas las organizaciones se pueden considerar como públicas en la medida en que la autoridad política afecta su conducta y sus procesos (Bozeman, 1987).⁶ Por consiguiente, estas investigaciones parecen indicar que es apropiado y posible transferir la gestión privada a las dependencias públicas. Por lo que más que una gestión pública o privada, existe sólo la gestión.

La voz gestión implica referirnos tanto a las organizaciones privadas y públicas, así como a las llamadas de tercer nivel. Incluso entre diferentes sistemas económicos -capitalismo y socialismo- la gestión tiene características particulares, pero a partir de estas pueden producirse generalizaciones de conocimiento.

El crecimiento interesante del papel de la gestión es la tendencia rectora del proceso de desarrollo y de reforzamiento del carácter social de la producción. Este proceso adquiere formas cualitativamente distintas en la sociedad capitalista, por una parte, y en la sociedad, por otra. Bajo el capitalismo, la tendencia objetiva del crecimiento del papel de la gestión agrava las contradicciones propias de este régimen, ya que la organización de la producción dentro del marco de una u otra empresa y sus agrupaciones se halla en constante contradicción con la anarquía de la producción capitalista considerada en conjunto. En la economía socialista, la tendencia ascendente del papel de la gestión coincide enteramente con el carácter planificado de dicha economía, con la ley objetiva de su desarrollo proporcional.

Para Gvishiani (1980) el estudio de la gestión tiene un enfoque interdisciplinario, es decir, de "análisis múltiple". El economista estudia los procesos económicos; el ingeniero, los técnicos y tecnológicos; el abogado, los jurídicos; el psicólogo, los psicológicos, y así sucesivamente. Sostiene que la gestión se ha convertido en una ciencia propia, cuya teoría nace de la necesidad de asegurar la máxima eficacia de los sistemas que funcionan juntos.⁸ Sin embargo, afirma que la ciencia de la gestión no puede ser considerada como una simple suma de partes de las distintas ciencias dedicadas a la labor administrativa. La ciencia de administrar debe ser un conocimiento sistematizado, una investigación de las leyes objetivas a que obedece la gestión de la producción social.

Los métodos científicos de gestión significan, en primer término, que la dirección de la producción debe basarse en el conocimiento de las leyes económicas objetivas y en el estudio de las formas concretas de manifestación de las mismas, es decir, no puede basarse sólo en la experiencia personal y la intuición de uno. Los métodos científicos de gestión requieren una investigación compleja de todos los aspectos del funcionamiento de la empresa, considerada como un complejo organismo económico y social. La problemática de la gestión no puede reducirse sólo a problemas económicos y

técnicos; es preciso tomar en consideración igualmente los aspectos sociológicos y psicológicos. En la creación de la teoría científica de la organización y la gestión debe ocupar un lugar especial el problema del hombre en la organización.

Las diferencias entre las tendencias de aproximación entre las escuelas de la gestión, son divergencias que reflejan las diversas etapas y formas del desarrollo de la gestión práctica de la producción en los Estados Unidos y de otros países capitalistas desarrollados. Asimismo son producto de las contradicciones entre las distintas capas capitalistas que surgen en el proceso de la centralización creciente del capital.

La tesis central de esta corriente, sostiene que no existe diferencia entre la gestión pública y la gestión privada. La gestión pública es entendida como una parte más amplia: el estudio de la gestión. En este enfoque se equipara a la producción de la empresa privada con el funcionamiento de la burocracia en el gobierno. El elemento que los enlaza es la tendencia a conjuntar el estudio de las organizaciones -empresa y burocracia- como un mismo objeto dentro de la gestión. Esta contradicción provoca que no sea posible diferenciar la naturaleza "pública" de la gestión, y evita profundizar en las implicaciones "políticas" en el proceso de la gestión pública. Tal situación representa su mayor debilidad como propuesta de estudio. Sin demeritar su contenido y alcance, es un primer punto de partida para encontrar los diversos usos de la gestión pública.

La gestión pública como gestión privada

El segundo uso de la gestión pública se encuentra relacionado con la gestión privada. Aquellos que sostienen esta posición afirman que la modernización de las organizaciones públicas se presenta frecuentemente como la sustitución de las prácticas anticuadas de la administración pública por los métodos actualizados de gestión de empresas privadas. Literalmente, señalan que la forma de hacer a la administración pública más empresarial supone convertirla en una empresa privada. A partir de esta consideración se afirma que los métodos y técnicas de gestión privada que han resistido la prueba del mercado pueden y deben ser aplicados en la administración pública. También supone creer que someter al sector público a las presiones del mercado o utilizar el mercado para fines públicos, puede ser positivo desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia del gobierno.

Metcalf y Sue (1989) afirman que la experiencia extraída de la gestión privada tiene indudablemente mucho que ofrecer al sector público. Este enfoque supone que allí donde el sector privado haya desarrollado con éxito soluciones para problemas específicos de gestión, no tiene sentido que la

administración pública reinvente nuevas formas de modernización. La gestión pública puede aprender de la gestión privada, incluso aunque existan diferencias de naturaleza y contextuales que impiden que la práctica privada proporcione soluciones disponibles y directamente aplicables.

En realidad, el sector público se ha retrasado en comprender que el management está más avanzado y desarrollado en el sector privado. En la gestión pública se considera con enorme escepticismo, exagerando las dificultades de introducir cambios y métodos exitosos del sector privado. En la gestión privada es al contrario, los gestores privados se sienten favorecidos con la idea de que forman parte de un proceso de gestión más amplio y que su perspectiva y responsabilidades se amplían al ascender de niveles inferiores a superiores. Por lo tanto, como aproximación puede establecerse que la gestión privada es relevante para la gestión pública.

Aunque debe destacarse que las orientaciones del mercado para la gestión pública están fuertemente asociadas a los valores individuales y se apoyan en las teorías de la public choice (elección pública) del pensamiento económico. Existe una falla central en esta perspectiva, debido a que se presenta la elección pública y la elección privada como interdependientes en todo el proceso, no como elementos alternativos, lo que tiene implicaciones para la gestión pública en general. La dependencia en la motivación individual y los métodos de mercado no elimina las responsabilidades de la gestión pública.

Los temas que frecuentemente se enfatizan con esa orientación de la gestión pública como gestión privada son: 1) mejora de la contabilidad pública; 2) cobrar la provisión de servicios comunes dentro de la administración pública; 3) cobrar por los servicios prestados a clientes externos; 4) contratar al exterior la provisión de servicios (privatización); y 5) contratar servicios de gestión. A este respecto puede inferirse que:

Tanto en el supuesto de provisión exterior de los servicios, como en el de la contratación de directivos privados, la administración sigue siendo responsable de decisiones estratégicas sobre el volumen, las condiciones y la financiación de los servicios. Se produce una interacción entre lo público y lo privado. La gestión pública establece el marco en el que opera la gestión privada.

Incluso en el caso de la privatización, que se ofrece como una opción de sustitución de la gestión pública. La gestión pública y la gestión privada son normalmente complementarias. Aunque la administración pública se desprende de la provisión de servicios, retiene altas funciones de gestión pública para definir en qué marco los servicios son prestados.

Para reforzar estas ideas, Bozeman (1998) señala que es fundamental diferenciar a la gestión pública y la privada. El "acertijo sobre lo público" esto es, cómo los aspectos públicos de las organizaciones afectan su gestión, "es

el problema central de la teoría de la gestión pública. Sin cierta comprensión de las diferencias entre la gestión pública y la privada, la primera no tiene una razón de ser intelectual (...) sin teorías de la gestión pública, lo público de la gestión podría verse fácilmente como un problema menor de medición".

A diferencia del primer uso de la gestión pública (gestión), esta segunda aplicación como gestión privada restringe todavía más, entender de manera precisa la naturaleza dinámica de la gestión pública. Lo que puede afirmarse es que la gestión pública nació primero como forma de mejorar la administración pública; después la gestión privada tuvo un mayor desarrollo dentro del ámbito de la empresa comercial y de ahí se extrapolan técnicas y métodos al sector privado.

Guerrero (2000) describe diferencias entre la gestión pública y la gestión privada. En primer lugar, en los gobiernos los gestores públicos tienen una perspectiva laboral estrecha, pues permanecen en el cargo breve tiempo en atención a las necesidades y el calendario político, en tanto que los gestores privados permanecen un tiempo más prolongado debido a los imperativos del mercado, la innovación tecnológica y el diseño organizativo establecido. En segundo lugar, otra diferencia sustancial es que el gestor público se sitúa en una atmósfera laboral donde las tareas se han repartido con equidad, en tanto que el gestor privado se ubica en un ambiente de alta tensión donde predomina los imperativos de la eficiencia y la competencia.

En tercer lugar, la gestión gubernamental está sujeto a un escrutinio público abierto, y la gestión privada obedece a evaluaciones internas, sólo interesantes para la empresa. Del mismo modo, el gobierno enfrenta todos los días la opinión de los medios de comunicación, siempre atentos a su trabajo; la empresa privada está sometida a una vigilancia menos asidua. El gobierno no sólo obedece a los dictados de la opinión pública, sino al esquema constitucional de los poderes que lo someten a la vigilancia del Legislativo y el Judicial.

Por último, en ambos tipos de gestión se encuentran diferencias constitucionales de rango superior, debido a que en los negocios hay un solo jefe que centraliza todo, en tanto que en un Estado nacional la gestión pública se confía sobre todo al Ejecutivo, pero también de manera parcial a los otros dos poderes. Por tanto, es una falacia pensar que la transferencia de las prácticas y técnicas de la gestión privada en el gobierno redundan automáticamente en el mejoramiento de su desempeño. En suma, la administración pública debe desarrollar su propio enfoque y emplear las aportaciones de la gestión privada de forma selectiva, orientada por un concepto de gestión pública propia más amplio e integral que el que proviene del sector privado.

La gestión pública como gestión empresarial

Un tercer uso de la gestión pública es la pretensión de que ésta se convierta en una gestión empresarial. Sin duda, se trata de la mayor aplicación de la gestión pública en la actualidad. Aunque existe un ataque frontal al funcionamiento del gobierno, no se cuestiona su existencia. Lo que se pretende es que el gobierno y, por tanto, su gestión pública sea más eficiente. Dos son sus representantes más asiduos con sus respectivas obras: David Osborne y Ted Gaebler (1992) y Michael Barzelay (1992).

Para Osborne y Gaebler (1992) el gobierno no es un mal necesario debido a que todos los países tienen un gobierno. El problema reside en que la gestión pública que realiza se encuentra cuestionada en su funcionamiento y en particular en sus resultados. Para estos autores, la gestión pública debe convertir al gobierno con fines y medios del ente empresarial.

Cuando hablamos del modelo empresarial, nos referimos a las instituciones del sector público que actúan habitualmente de esta forma: siempre utilizan sus recursos de manera novedosa con el fin de aumentar tanto su eficiencia como su eficacia.

La tesis que sostienen es simple: las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias lentas, centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan bien. Lograron grandes avances en su época, en particular en la etapa del avance del Estado de Bienestar, lo que Hood ha llamado la Administración Pública Progresiva (APP), pero se apartaron de los ciudadanos. El modelo burocrático funcionó, no porque fuera eficiente, sino porque resolvía los problemas básicos que la población deseaba resolver.

Las líneas generales en la gestión pública considerada como empresarial - según Osborne y Geabler- parten de los siguientes argumentos¹⁷: 1) la mayoría de los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicio; 2) delegan el poder en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad; 3) evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los resultados; 4) los impulsan sus objetivos, sus misiones y no las normas y los reglamentos; 5) redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones; 6) previenen los problemas antes de que surjan, en lugar de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos; 7) se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo; 8) descentralizan la autoridad, adaptando la administración participativa; 9) prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos; y 10) se ocupan no sólo de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los

sectores -público, privado y voluntario- en acciones que resuelven los problemas de su comunidad.

A partir del reconocimiento de que el gobierno no es una empresa y que no puede administrarse como tal, ello no imposibilita que el gobierno no pueda convertirse en un gobierno con mayor espíritu empresarial.¹⁸ En esta perspectiva, la gestión pública tradicional tiene que transformarse en una gestión empresarial que contribuya a objetivos más cuantitativos y específicos, como son la eficacia y la eficiencia, aunque intentan olvidar valores como el interés público, el bienestar general y los fundamentos legales basados en la Constitución.

Por su parte, para Barzelay (1992) la gestión pública burocrática debe transformarse en una gestión pública posburocrática que se caracteriza por guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio. El uso más común de términos como clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad, competencia y mercado, según este autor, muestran la transformación de la gestión pública tradicional.¹⁹ Este nuevo modelo de administración pública se fundamenta en la prestación competitiva de bienes y servicios, el ejercicio del control de la administración por el usuario, la introducción de sistemas de retribución que incentivan el esfuerzo individual y la dotación de mayor autonomía a gerentes y unidades de línea. Subraya la necesidad de construir una cultura profesional que integre, junto con la lógica jurídico-formal, técnicas de evaluación analítica, así como una concepción de dirección estratégica, fundada en ideas de negociación, cooperación y liderazgo a desarrollar por gestores públicos.

A pesar de que varios investigadores asumen que el modelo burocrático sigue siendo vigente mediante diversas formas de gobierno, el pretendido modelo posburocrático es más una aspiración que una realidad.

Cuadro: Comparación de paradigmas

Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
• Interés público	• Resultados que valoran los ciudadanos
• Eficiencia	• Calidad y valor
• Administración	• Producción
• Control	• Lograr el apego a las normas
• Especificar funciones, autoridad y estructura	• Identificar misión, servicios, clientes y resultados
• Justificar costos	• Entregar valor
• Implantar responsabilidad	• Construir la rendición de cuentas • Fortalecer las relaciones de trabajo

<ul style="list-style-type: none"> • Seguir reglas y procedimientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Entender y aplicar normas • Identificar y resolver problemas
<ul style="list-style-type: none"> • Operar sistemas administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr apoyo a las normas • Ampliar las opciones al cliente

Para seguir abundando en su propuesta Barzelay (1994) sostiene que la metáfora de Woodrow Wilson de que el gobierno es un negocio (government is a business), propició una amplia relación entre aspectos que relacionan a la empresa y al gobierno. Esta metáfora fue bien recibida por aquellos que aborrecían el sistema de despojo (spoils system), o que no podían soportar hechos de funcionarios incompetentes, favoritismo en las contrataciones, flexibilidad en los controles financieros o mecanismos muy débiles de control de los organismos administrativos.

la metáfora Government is a Business animaba a los ciudadanos a pensar en una, administración pública como un instrumento técnico más, que bien organizado y gestionado podría convertir al Gobierno en un organismo capaz y eficiente para desarrollar las funciones públicas imprescindibles.

Abundando en estas ideas de una gestión pública de carácter empresarial, en esta comparación de la empresa y el gobierno, Barzelay (1994) propone en el cuadro siguiente:

Cuadro: Comparación entre la empresa y el gobierno

Empresa	Gobierno
Empresa	Poder Ejecutivo
Consejero Delegado	Presidente
Búsqueda de beneficio	Servir a los intereses públicos
Producción	Procedimientos y actividades
Funciones productivas	Funciones productivas
Ejecución especializada	Ejecución especializada en tareas
Producto	Bienes
Servicios	Programas
Empresa de servicios	Organismos y agencias gubernamentales

Para este autor, el traslado de Consejero Delegado a Presidente implica que el papel del Congreso es de control del ejecutivo, pero no de dirección del mismo. La traslación de búsqueda de beneficio a servir los intereses públicos implica que el servicio público en sí mismo es la única recompensa para el Gobierno. De forma similar, el traslado de producción por procedimientos y

actividades administrativas expresa que el Gobierno opera de forma eficiente si divide sus funciones en tareas especializadas, asignando esos deberes a funcionarios bien preparados, los cuales deberán responder de su trabajo ante sus superiores. Según este planteamiento, lo que era cierto y aconsejable para las corporaciones industriales tenía que serlo también para las actividades gubernamentales.

Estas prácticas y principios han conducido a las organizaciones públicas (así como a las privadas) a mayores niveles de rendimiento que permiten mejoras potenciales significativas, a partir de recursos no explotados. Las ideas de conceptos de "calidad total" o "reinvención del gobierno" deben ser relacionadas con las concepciones que sobre estos temas mantienen los gestores públicos. En esta perspectiva, resulta muy probable que los proyectos de mejora de la gestión gubernamental reflejan, los ideales de la práctica empresarial del siglo XX.

Para Echevarria y Mendoza (1999) existen al menos cuatro premisas en que se basa la gestión pública vista como gestión empresarial.²⁴ Entre ellas destacan las siguientes:

1. Primacía de la lógica de adaptación al entorno. Dado que la empresa difícilmente podrá modificar con su actuación individual el entorno en que opera, las técnicas empresariales se orientan a favorecer la capacidad de adaptación de la organización a las condiciones ambientales actuales y futuras.
2. Un modelo de decisión racional. La gran mayoría de las técnicas de gestión empresarial presupone la existencia de un responsable para la toma de decisiones unitario, capaz de ordenar sus preferencias, formular objetivos no contradictorios, valorar las distintas alternativas y evaluar la actuación presente de la organización con base en dichos objetivos. El beneficio aparece como un criterio unificador que facilita el cálculo y la evaluación de alternativas.
3. Sesgo marcado hacia la cuantificación. El mercado ofrece retroalimentación permanente sobre el desempeño de la empresa y abundante información tanto sobre la competencia como sobre la disponibilidad y costo de los distintos recursos empleados. Se presupone que las transacciones individuales que se dan en el mercado son capaces de capturar la totalidad o la mayor parte del valor creado, y de reflejar los costos en que se ha incurrido para su creación.
4. Mercado carácter intraorganizacional. Los resultados que obtiene la empresa se dan en función de sus propios recursos, de sus habilidades y del esfuerzo realizado en comparación con el de sus competidores. "La definición convencional de management como 'la obtención de resultados a través de las

personas' (de la propia organización) (...) es quizá la formulación más clara del carácter intraorganizativo de los procesos de gestión empresarial".

En suma, las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en dos grandes grupos: por un lado las técnicas de dirección general de la organización que son las más específicamente gerenciales (macrogestión), y por otro las técnicas correspondientes a una función o área especializada de la empresa (microgestión). Por su relevancia práctica, a estas se debe añadir un tercer grupo: el de las técnicas de desarrollo de habilidades directivas.

Muchos de los conceptos, principios y prácticas del mundo empresarial fueron trasladados de manera casi mecánica a las operaciones administrativas públicas. La representación metafórica de la empresa al Gobierno resulta incompleta en este aspecto, debido a que reformadores y burócratas se acostumbraron a inferir que los organismos gubernamentales funcionaban correctamente si realizaban las tareas asignadas de forma coherente a las reglas fijadas por cada una de las distintas comunidades profesionales implicadas en dirigir y controlar los diferentes aspectos de las actividades de esos organismos. Concluye el autor que la comprensión de la gestión estratégica de servicios puede ayudar a formular una lista sistemática y detallada de cuestiones prácticas sobre cómo gestionar los programas gubernamentales.

Esta perspectiva parte de una premisa falsa: que el gobierno funciona igual o semejante a la empresa comercial. Incluso Gunn (1996) sostiene que hay quienes consideran que la gestión pública es una forma poco eficiente de gestión empresarial. De antiguo, existen tratadistas connotados de la Administración Pública que han demostrado que el gobierno es diferente a la empresa. El gobierno no puede concebirse, medirse o evaluarse con las mismas herramientas que el sector privado. No obstante, que existen áreas comunes en las que se interrelacionan el gobierno y la empresa, está claro que el gobierno no tiene fines empresariales, que no puede utilizar siempre medios provenientes de las empresas y que la gestión pública también es una gestión política en la medida que debe lograr los consensos y acuerdos necesarios para alcanzar el interés público.

La gestión pública como calidad

El cuarto uso de la gestión pública se encuentra vinculado al paradigma de la calidad. El enfoque hacia la calidad en el servicio es parte fundamental de la orientación general de las reformas en la administración del sector público que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) están implementando, para mejorar la capacidad de respuesta y sensibilizar a sus instituciones gubernamentales.

Para Ingraham (1999) la Nueva Gestión Pública tuvo dos tipos de reformas. El primer grupo de reformas, conocido como "gerencialistas" se caracteriza por su énfasis en su mayor eficacia, una mejor respuesta por parte de los funcionarios elegidos, y por la adopción de varias formas de descentralización y/o privatización. Entre sus políticas destacan el pago de desempeño, una mejor gestión financiera, la subcontratación de tareas y servicios por fuera de la organización, y el traslado de corporaciones y actividades públicas al sector privado (Pollitt, 1990; Hood, 1995).

Al mismo tiempo se consolidó un segundo tipo de reformas orientadas hacia la gestión de la calidad, las cuales rechazan de manera implícita los supuestos fundamentales que respaldan las de corte gerencialista. Los esfuerzos a favor de la calidad se concentra en mejorar la calidad y prestación del servicio y en la mayor satisfacción del cliente. Asimismo, hacen hincapié en la participación ampliada de los empleados en la toma de decisiones y en la comunicación dentro de la organización.

En la gestión de calidad se observan políticas como la potenciación del personal, las organizaciones más "planas", una mejor comunicación y una mayor atención al servicio del cliente, que se han convertido en principios comunes para los gobiernos en el nivel federal y local. Sin embargo, en el sector público las reformas y actividades de la gestión de la calidad ha recibido poca atención en comparación con las de carácter gerencialista. Aquí se hace una breve revisión de este enfoque, a partir de las consideraciones en torno a la gestión pública.

Gestionar la calidad de una institución implica realizar todas las tareas inherentes a la consolidación de una organización que se prepara para garantizar calidad en sus productos o procesos. Es calidad en función de un compromiso, de una especificación de productos o servicios, del tiempo de entrega, de un ambiente organizacional predispuesto a la mejora continua, de un conjunto de procedimientos hechos para identificar por dónde las cosas se están haciendo en función de un parámetro externo o norma adoptados voluntariamente.

Los orígenes de las iniciativas de calidad en la gestión pública tienen diversas causas. En algunos países surgieron por presiones presupuestales. En otros fue la insatisfacción general con los servicios del sector público, aunque algunos países tuvieron una combinación de ambos. En el Reino Unido la iniciativa fue desarrollada y promovida por líderes políticos. En Canadá fue iniciada y promovida por los servidores civiles. En otros países (Australia, Nueva Zelandia, Suecia) la administración y el personal de las organizaciones gubernamentales han iniciado mejoras en la calidad del servicio como parte de la transformación en la gestión pública.

Para sus defensores existe un creciente interés en la gestión de la calidad orientada al cliente, la cual está cambiando la administración del sector público y la prestación de servicios en la mayoría de los países miembros de la OCDE. La publicación de la obra en 1987 de la Administración como Servicio: el Público como Cliente, refleja la importancia en este trabajo para determinar el valor de los servicios públicos al ciudadano. Se trata del primer documento donde se promueve de manera institucional a la calidad como una estrategia de mejoramiento de la gestión pública.

La OCDE considera que existen evidencias de que las iniciativas de gestión de calidad están cambiando la percepción del público acerca de los servicios destinados a la población, así como la forma de interacción entre los servidores públicos y el público, así como la forma en que está organizado el servicio a ellos destinado. También están cambiando los tipos de servicios suministrados y la manera en la cual se presentan dichos servicios públicos. Más aún, es probable que estén alterando las relaciones entre los políticos y los gestores públicos.

Desde el punto de vista teórico, la calidad es ahora un elemento fundamental en el nuevo estilo de gestión de las organizaciones. Mediante la gestión de la calidad, la gerencia participa en la definición, análisis y garantía de los bienes y servicios que produce para la sociedad.

Debe entenderse por gestión de calidad al conjunto de caminos mediante los cuales se consigue la calidad; incorporándolo por tanto al proceso de gestión, que es como traducimos el término inglés "management", que alude a dirección, gobierno y coordinación de actividades.

En un sentido instrumental, la gestión de la calidad es el conjunto de acciones encaminadas a planificar, organizar y controlar la función de calidad en una organización. Dentro de las ventajas que se supone produce aplicar la gestión de calidad se señalan las siguientes: a) su fundamento es hacer las cosas bien a la primera; b) consiste en dar al cliente lo que desea; c) está basada en el sentido común; d) no supone hacer más que lo necesario; e) todos los niveles de la organización están involucrados; f) asegura el espíritu de equipo; y g) su aplicación es altamente motivante.³⁷ Por ello, el concepto de calidad alude a tres acepciones básicas:

1) calidad realizada: es aquella que es capaz de obtener la persona que realiza el trabajo. Un ejemplo es el artesano que trabaja sin especificaciones, pero se refiere también al grado de cumplimiento de las especificaciones que el responsable de un trabajo es capaz de conseguir;

2) calidad programada: es la calidad que se pretende obtener. Esta calidad es la que aparece descrita en un documento de diseño, en una especificación o en un plan concreto; y

3) calidad necesaria: es la calidad que el cliente exige con mayor o menor grado de concreción, o por lo menos, la que a él le gustaría recibir.

La gestión de calidad pretende conseguir que estas tres acepciones sean concéntricas y que coincidan entre sí. En la medida que se asegure pasar de una calidad realizada a una programada y después a una necesaria, los efectos podrán ser percibidos por los clientes. Un enfoque que deje de lado alguno de estos componentes impedirá alcanzar una calidad permanente y duradera.

La gestión de la calidad en una organización implica: identificar los procesos que deben ser reformulados o repositionados en función de una demanda fluctuante; determinar las causas y efectos de los requerimientos volátiles de los nuevos nichos de mercado; identificar vetas de diferenciación de procesos; organizar el sistema de aseguramiento de calidad y definir procesos tecnológicos que impliquen precisar métodos de diferenciación.

La gestión de calidad es entendida a partir de tres enfoques perfectamente diferenciados: el enfoque tradicional; el enfoque normativo y el enfoque de calidad total. El enfoque tradicional responde al argumento de que si las cosas están bien, no es necesario cambiarlas. Por su parte, el enfoque normativo reconoce que es conveniente adoptar normas voluntarias para mejorar la gestión de la organización y asegurarse que los clientes estarán satisfechos en sus expectativas. Por último, el enfoque de calidad total supone que es imprescindible imponer una nueva cultura en la organización para que todos sus integrantes se involucren en la mejora continua de las prácticas y procedimientos para satisfacer mejor al cliente.

Sin embargo, existen opiniones en sentido contrario que polemizan en considerar a la gestión pública como calidad, en particular en lo relativo al énfasis que hacen del cliente como valor supremo de la gestión. Schahter (1995) realiza un interesante ensayo en el que contrasta el modelo de ciudadanos como clientes desarrollado por Osborne y Gaebler (1992) y el modelo de ciudadanos como dueños propuesto por Frederickson (1994).

Osborne y Gaebler (1992) afirman que los ciudadanos son clientes del gobierno y que por lo tanto, los servidores públicos deben de hacer los cambios necesarios para atender sus propósitos en la misma forma que la empresa privada atiende a sus clientes.

Los clientes deben estar satisfechos de los bienes y servicios proveídos por el gobierno, deben considerarse sus necesidades y por lo tanto, se afirma, el gobierno habrá cumplido su labor, eficiencia, eficacia, calidad y orientación al cliente son valores supremos de la gestión de la calidad.

Por su parte, Frederickson (1994) argumenta que los ciudadanos no son clientes del gobierno, sino dueños que eligen a sus líderes para que representen sus intereses. El modelo centrado en clientes pone a los ciudadanos en un papel reactivo limitado al gusto o disgusto de los servicios, esperando que los funcionarios hagan cambios si el objeto de los clientes es suficiente. En cambio en el modelo de ciudadanos como dueños, estos representan un papel proactivo y deciden lo que será la agenda gubernamental.

Este concepto de la ciudadanía eficiente se basa en que los ciudadanos son dueños de su gobierno, y como tal tienen el deber de involucrarse en los asuntos públicos e instruir políticas que demanden los "accionistas". Los ciudadanos, no los clientes, cuentan con todas las prerrogativas constitucionales y legales que les da su condición plena de miembros de un Estado. La gestión de calidad reduce a los ciudadanos en simples receptores de servicios mediante el pago de sus impuestos. Los ciudadanos tienen derechos, los clientes tienen expectativas.

Asimismo, debe destacarse que una de las características de los cambios políticos recientes ha sido el descubrimiento (o redescubrimiento) del concepto de "usuario" (cliente). Ello se ha relacionado tanto en las doctrinas de derecha que enfatizan el mercado y la soberanía del usuario, como las de la izquierda que buscan la participación y el compromiso político por abajo, a nivel de usuarios de los servicios públicos. No importa el modelo de donde provengan, se debe defender la implicación de los usuarios en la evaluación de las políticas públicas sobre la base de una eficiencia política, así como de una eficiencia gestora. Aunque se acepte esta idea, su puesta en práctica no será fácil, debido a las características, necesidades y tipos de usuarios que varían en función de las distintas políticas sectoriales.

En suma, crear calidad en el servicio público es crear la capacidad, el compromiso y la voluntad de realizar el trabajo necesario. Pero también se trata de crear el espacio político que permita la implantación de cambios políticos. La gestión de calidad y las organizaciones redefinidas que ésta respalda pueden hacer una contribución importante a la gestión pública, pero sólo una contribución. Por sí sola, la gestión de calidad no solucionará los problemas que enfrentan los organismos públicos en prácticamente y en cada una de las naciones modernas. La creación de servicios civiles con la capacidad de ser creativos, negociar acuerdos, educar, iniciar, innovar, promover valores éticos públicos y manejar el cambio, es una opción mayor para mejorar la gestión pública contemporánea.

La gestión pública como endoprivatización

Un quinto uso de la gestión pública lo constituye lo que Omar Guerrero (1999) ha denominado la endoprivatización. Incluso se le puede denominar a la

endoprivatización como la privatización de la gestión pública. Antaño se privatizó lo que se hacía (exoprivatización), ahora el cómo se hace (endoprivatización).

Para Guerrero (1999) cada administración pública individual ha quedado uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: 1) el mimetismo organizativo de la empresa privada; 2) la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; 3) el fomento de la competitividad mercantil; 4) el reemplazo del ciudadano por el consumidor; y 5) la reivindicación entre la política y el management.

Este modelo es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera entraña la exoprivatización del Estado, consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. La exoprivatización fue la etapa estratégica primigenia del neoliberalismo meditada como ventajosa, en atención a la eficiencia del mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto. La idea de exoprivatización es más nítida si se considera el papel de los enajenadores del patrimonio público a través de un uso diverso de la categoría de manejo público (public management), pues hacia el principio de la década de 1990 se juzgaba que dicho manejo podía rediseñarse para implementar el proceso de privatización.

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del manejo privado. En contraste con la exoprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el "nuevo" manejo público (New Public Management). "En tanto la exoprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo".

En esta posición, no se propone que la administración pública sea similar a la administración privada, sino que la gestión del gobierno ha sido invadida y conquistada por el espíritu empresarial privado. La primera fase fue la privatización de la administración pública (exoprivatización); la segunda fase es la privatización de la gestión pública (endoprivatización), tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro: La era de la privatización

Exoprivatización	Endoprivatización
El manejo público fungió como sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado.	El manejo público se convierte en el objeto de una transacción mercantil.
El qué hace la Administración Pública	El cómo lo hace la Administración
Se privatizan las actividades estatales	Se privatiza la gestión interna

El manejo público contemporáneo tiene escasa relación con el manejo público que se ha cultivado en el pasado en aquellos países. Este último constituye un enfoque diferente del manejo público referido, que se denomina "nuevo manejo público". El neo-manejo público no tiene ninguna relación con la administración pública tal como había sido estudiada en el pasado y en el presente, porque derivó en la privatización en general y en el neoliberalismo, inspirado por la opción pública. Más bien se trata del manejo privado de lo público y lo que se denomina la endoprivatización.

Los promotores del nuevo paradigma de gestión pública, para diferenciarlo del manejo público, lo llamaron "nuevo" manejo público (New Public Management). Este busca encaminar no hacia la enajenación de la exterioridad del Estado, sino de su interior, por lo que ahora prosigue con la endoprivatización de su gestión interna. Los padres fundadores del nuevo manejo público son Milton Friedman, Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek. Así como James Buchanan y Gordon Tullock, junto con Vincent Ostrom, Marcur Olsen y William Niskanen, más recientemente Osborne, Gaebler y Barzelay.

El neo-manejo público tiene tres elementos sustanciales: el primero consiste en la estrategia derivada de los programas de exoprivatización de la época de Tacher y Reagan, hoy vinculados a la "reinención" del gobierno de Clinton. El segundo lo constituye el entramado doctrinario cuyo eje central es la economía neoclásica. El tercero, fielmente asociado al anterior, está integrado por la opción pública (public choice) y a un cierto romanticismo antiadministrativo.

El nuevo manejo público constituye un paradigma administrativo que ofrece una promesa de implementación para los negocios gubernamentales. Está integrado por la dualidad manejo burocrático-manejo lucrativo de von Mises, el mapeo de simplificación organizativa de Ostrom, el concepto de oficina como organismo no-lucrativo que oferta bienes y servicios propuesto por Niskanen, el decálogo de principios para "reinventar el gobierno" de Osborne y Gaebler, así como la propuesta del paradigma posburocrático de Barzelay.

El nuevo manejo público, referido a la endoprivatización, está caracterizado por cuatro elementos esenciales: 1) el esfuerzo por disminuir o revertir el

crecimiento del gobierno; 2) el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización, con un renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios; 3) el desarrollo en la producción y distribución de servicios, con énfasis en la tecnología informática; y 4) el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de policy, los estilos de decisión y la cooperación internacional.

Por tanto, según Guerrero (1999) la endoprivatización de la gestión pública está basada en la idea de que el sector público debe estar en manos de gerentes profesionales, dotados con un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones. Se requieren estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como definición de metas, objetivos e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos. Pone énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de rendimiento y se anteponen los resultados a los procedimientos. La burocracia antaño centralizada, ahora está desarticulada en unidades menores. Existe una desagregación de la organización del sector público, desmembrando las unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Busca que el sector público se mueva hacia el aumento de la competencia con un enfoque de mercado.

En suma, la endoprivatización es el proceso mediante el cual el gobierno incorpora en su interior, prácticas administrativas, empresariales, gerenciales y privadas, convirtiendo a la gestión pública en una gestión orientada al mercado, con el objetivo primordial de satisfacer las necesidades del cliente, que sólo puede ser medida y evaluada, mediante indicadores de desempeño de tipo cuantitativo en un ambiente competitivo de mercado. En el supuesto de que sólo lo que se mide pueda ser controlado, lo que queda fuera no es relevante ni indispensable.

La gestión pública como gestión en el ámbito público

Un sexto uso de la gestión pública es la que proponen Stewart y Ranson (1994), quienes sostienen que el ámbito público tiene sus propios fines. "Expresa los objetivos colectivos de una sociedad y son precisamente estos objetivos los que establecen las condiciones y tareas de la gestión". Afirman que es peligroso que de forma, consciente e inconsciente, la gestión en el ámbito público adopte modelos elaborados para organizaciones externas. Esto no significa que la gestión en el ámbito público no puede aprender de la gestión en el sector privado, o viceversa. De hecho, algunas ideas específicas son transferibles. Lo que no es transferible es un modelo de gestión; es decir, sus objetivos, sus condiciones y sus actividades.

Aún así, el modelo del sector privado se ha convertido en la forma de pensar dominante. Como resultado de ello, la gestión en el ámbito público se ha definido más a menudo en términos negativos que por su contenido positivo. Se suelen utilizar expresiones como las de gestión en organizaciones sin ánimo de lucro o gestión en organizaciones no mercantiles, no únicamente para referirse a la gestión en el sector público, sino también en las organizaciones voluntarias. Se nos dice que las organizaciones del sector público no tienen afán de lucro, pero no se explica qué otros objetivos persiguen. Evidentemente, ésta no es una forma adecuada para desarrollar una aproximación a la gestión en el sector público.

El sector privado define la naturaleza de la gestión en referencia a los objetivos y condiciones del ámbito privado. Aunque esta aproximación puede presentar elementos relevantes para el sector público, debe transformarse en su concreción. Además existen multitud de aspectos de la gestión pública en el ámbito público que no tienen paralelo en el sector privado.

Un gobierno no puede abandonar un producto o un mercado por la simple razón de que el entorno le parezca desfavorable. Al contrario, incluso puede ser que se vea obligado a asumirlos como resultado de un fallo del mercado. Esto no significa que el ámbito público no necesite de gestión estratégica, sino que ésta no puede basarse en la competitividad de diferentes organizaciones ni puede escoger la combinación producto/mercado en función de los márgenes de beneficios. La gestión estratégica ubicada en el ámbito público expresa unos valores que se determinan a través del proceso político y en respuesta a las transformaciones del entorno. Todo ello reclama un modelo propio.

Stewart y Ranson afirman que el proceso político es el rasgo principal que caracteriza la gestión en el ámbito público, aunque a menudo es percibido como una dificultad que debería ser superada por los costes de la democracia. Nadie, en la otra esfera, habla de los costes de los beneficios para describir la gestión del sector privado. El proceso político es una condición básica para la gestión en el ámbito público. Representa el medio a través del cual se debaten y definen las necesidades colectivas. Constituye el proceso mediante el cual se toman las decisiones necesarias para emprender una acción colectiva. Dejando de lado la variedad de intereses y valores, el proceso político es el mecanismo utilizado para dar significado al interés colectivo.

El ámbito público es un espacio donde se reconcilian intereses que puede ser irreconciliables y donde hemos de satisfacer demandas que quizá no somos capaces de satisfacer. El sector público ha de proporcionarnos una dirección fuerte y, al mismo tiempo, ha de prestar unos servicios que respondan a las peticiones de los ciudadanos.

Para estos autores, los dilemas que caracterizan a la gestión en el ámbito público son inherentes a su propia naturaleza. Esto se debe a que el ámbito público es ilimitado por definición, es decir, está sujeto a las demandas que pueda y quiera expresar cualquier grupo de interés o cualquier individuo particular. Por su parte, una organización privada es limitada y puede limitar sus preocupaciones. Una organización privada puede resolver sus dilemas definiéndolos como externos a su ámbito de trabajo. En cambio, el ámbito público proporciona un terreno, una arena, donde todas las demandas deben ser escuchadas y todas las preocupaciones aceptadas.

La gestión pública como gestión pública

El último uso de la gestión pública es precisamente como gestión pública. Aquí convergen diferentes opiniones y corrientes que expresan puntos de vista distintos a los que se han expuesto en torno a la gestión pública. Cabe señalar que dentro de los más comunes usos de la gestión pública existen otras voces que intentan recuperar a la gestión pública, precisamente como una gestión gubernamental.

Una primera propuesta es la que estudia Bozeman (1987) que proviene del campo de las organizaciones, en las que afirma que "todas las organizaciones son públicas", por lo que la gestión sólo puede ser una gestión pública.

"Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas". Si hubiera que condensar las siguientes páginas a su mínima expresión, yo escogería esa frase. La premisa cardinal de este libro es que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización, no sólo en dependencias de gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones.

No obstante, que reconoce que en 1945 Paul Appleby, un brillante estudiante y gerente en el campo de la administración pública, observaba que la "gestión gubernamental difiere -de manera apenas perceptible desde el exterior, en virtud de su naturaleza pública- y por el modo en que está sujeta al escrutinio y clamor públicos".⁵³ Bozeman sostiene que a pesar de que existen algunas diferencias, tanto en las comparaciones de empleados y sistemas de personal, en las tareas y el contexto de trabajo, así como en las organizaciones y en su estructura, en última instancia, tanto las corporaciones como el gobierno son públicas.

La tesis central es que todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones (públicas y privadas) mediante mecanismos de regulación. Ello

implica: 1) lo público concierne a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras; y 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras. A partir de esta argumentación, luego entonces sólo existe una gestión pública.

Para Bozeman a los gestores públicos se les puede encontrar casi en todo tipo de organizaciones públicas o privadas, debido a que son personas que manejan lo público.

Esta visión permite mostrar que en la práctica, la gestión pública ha estado dominada por dos perspectivas. Algunos gestores públicos piensan que hay ciertos principios básicos de buena administración que conducen a buenos resultados casi en cualquier contexto. Otros creen que la gestión pública requiere habilidades muy distintas a las que se necesitan en la administración de empresas. Pero se ha prestado poca atención al manejo de lo público fuera de las organizaciones gubernamentales.

Varias características de la gestión pública parecen distintivas, incluyendo la importancia de los ciclos electorales, la visibilidad de los directores públicos de alto nivel y los intereses en juego. Sin embargo, muchas de estas características también afectan a los gerentes de empresas que se ocupan en manejar lo público.

Enfocarse en el manejo de lo público implica que virtualmente todas las grandes organizaciones tienen las mismas motivaciones y presunciones en sus procesos de obtención de recursos. Las organizaciones -incluyendo no sólo las empresariales, sino también las del gobierno, de servicio público y no lucrativas- buscan un crecimiento estable, autonomía en la toma de decisiones y control.

En este mismo planteamiento coincide Laufer (1980), cuando afirma que la gestión pública es una nueva fase de la administración pública y a la vez diferenciada de ésta. Para este autor, la gestión pública es una visión derivada del management que se orienta a la atención de los problemas organizacionales en función de sus efectos sobre el entorno.

Según Laufer las organizaciones privadas, históricamente preocupadas sólo por su propia sobrevivencia, introducen como un prerrequisito la responsabilidad de su quehacer ante la sociedad nuevas responsabilidades de tipo ecológico, laboral, de consumo, entre otras. En esta evolución, las organizaciones requieren la visión de la gestión pública como una forma de acción y de conducta en búsqueda del logro de sus propios objetivos, pero no a costa de su legitimidad ante la sociedad, sino haciendo una función mixta de ambos.

Si bien la transposición directa de técnicas de gestión pública de lo privado a lo público, tiene una serie de aspectos y restricciones a cuestionar, y habría que ser cauteloso en este tipo de procesos; no deja de ser altamente sugerente la idea de Laufer sobre la nueva era de una gestión pública como pauta de conducción para todo tipo de organizaciones ante un escenario tan complejo, diverso y cambiante como el actual.

Una segunda corriente que enfatiza lo "público" de la gestión pública lo representa el movimiento de la desregulación y revitalización del sector público. Ante el ataque emprendido por los mecanismos de mercado aplicados al sector público, surge una voz crítica que pretende ver la complejidad del fenómeno y del objeto de la gestión pública. La desregulación del sector público significa la transformación del personal y de los procedimientos para procurar de manera tal que se incremente la capacidad discrecional de los empleados públicos.

Para Arrellano (1993) la idea central es que reinventar el gobierno o el cambiar procedimientos para que sean dirigidos por la lógica de la competencia del mercado, es una frágil solución a un gran problema: la complejización de las fronteras con que la acción gubernamental se está enfrentando. Las prescripciones de la posburocracia, de reinventar el gobierno y mucho menos las de la elección pública no parecen comprender que lo que se vive es la complejización de las relaciones privadas y gubernamentales, públicas y sociales. Debido a que una acción gubernamental tiene que aceptar y reconocer que el atacar un problema, involucra numerosas agencias y variados niveles de gobierno, así como intrincadas redes de relaciones público-privadas.

Por tanto, es necesario generar una dinámica distinta en el sector público donde sea posible realizar integraciones verticales y horizontales de problemas complejos y singulares. El redescubrimiento de las instituciones es fundamental en este sentido, donde el gobierno no es un participante más entre otros en un mercado, sino que es el que tiene la responsabilidad de perseguir el interés público. Y para ello está constituido por organizaciones que interactúan y se interrelacionan de múltiples maneras.

La idea central de este planteamiento se encuentra en la idea de liberar a los actores de excesivas restricciones (desregulación), ya que una mayor flexibilidad permitirá que los flujos organizacionales mejoren su calidad y generen alternativas. Algunas de sus propuestas específicas abarcan soluciones parciales pero que pueden mejorarse:

1. El gobierno federal debe mejorar su capacidad de información y análisis, estableciendo sólidos sistemas de información de la administración financiera que posicionen a los empleados federales en una base tecnológicamente sólida para vincular gasto con resultado;

2. Mejorar el sistema de administración financiera para conocer en qué se está gastando el dinero, para qué proyectos y con qué resultados;
3. Mejorar e intensificar el uso de la tecnología del gobierno;
4. Vincular claramente presupuesto con resultados;
5. Implementar el servicio a clientes y la administración de calidad total en aquellos espacios donde sea posible, factible y lógico;
6. Tener observadores de los resultados;
7. Recuperar la esencia de la acción pública que dice que los ciudadanos son los que pagan los impuestos. La primera responsabilidad de las agencias de gobierno no es con los clientes, sino con los ciudadanos en general.

Una tercera propuesta es la de Goodsell (1992) quien critica a la reinención del gobierno con un argumento en tres niveles. Primero, indica que muchas de las propuestas retoman la ya tradicional polémica entre lo público y lo privado sin añadir nada novedoso. Segundo, dice que el argumento está basado en un conjunto de experiencias que no son necesariamente generalizables y aplicables para todos los casos. Tercero, asegura que el argumento ignora elementos críticos del marco teórico de la administración pública tradicional, los cuales son fundamentales para elaborar una propuesta teórica coherente.

Goodsell (1992) sugiere que es posible contraponer los diez principios propuestos por la reinención del gobierno de Osborne y Gaebler, con otros que nos recuerdan las bases democráticas que enmarcan la gestión pública y que determinan los pilares de la administración pública como disciplina con objeto propio y como actividad organizada del Estado:

1. A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno.
2. La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservar económicas o alimentar "egos" empresariales.
3. El gobierno tiene que operar bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
4. El gobierno puede entrar en asociaciones con entidades privadas, siempre y cuando sea el socio principal.
5. El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público.
6. El gobierno debe buscar resultados, pero sin atropellar a quienes van a desempeñar esta tarea, o sea los empleados públicos.

7. En el gobierno la conducta privada de los gerentes debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público.
8. Está bien simplificar reglas, pero no a costa del tratamiento equitativo y de la integridad de los procesos legales.
9. La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los recursos públicos.
- . Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de ésta.

Por su parte, Ospina (1993) concluye que existen dos conjuntos de principios de la administración pública claramente diferentes: por un lado están quienes afirman que no existen diferencias reales entre gestión pública y la privada. Generalmente este argumento va acompañado por otro que propone la utilización de prácticas desarrolladas en el sector privado para mejorar la gestión en las burocracias gubernamentales. Del otro lado están quienes afirman que el carácter democrático del sistema político determina la naturaleza de la gestión pública, la cual es un rasgo distintivo y específico que hace una marcada diferencia con la gestión privada.

Hay quienes defienden la posición de que una distinción muy tajante entre lo público y lo privado es artificial, y que las diferencias entre los dos tipos de prácticas son más de grado que de naturaleza. En contrario, especialistas en administración pública sugieren que la distinción es prerequisite para el avance en las investigaciones de esta disciplina como un campo de estudio con objeto propio. Más aún, la distinción sugiere una visión de la gestión pública como actividad profesional con prestigio y reconocimiento social propios.

Un cuarto argumento, es el que proponen Echevarría y Mendoza (1999). Señalan que existe una marcada particularidad al contexto en que tienen lugar los procesos de gestión pública, como son: la pretendida sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos; el hecho de que las administraciones públicas tienen el carácter de poderes públicos; la naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y la dificultad de medir el valor creado.

El proceso político como mecanismo de asignación de recursos ofrece un marcado contraste con el mercado. Así, mientras éste último se caracteriza por la exclusión de la demanda no solvente, la realización de transacciones individuales entre ofertantes y demandantes, la existencia de precios y el automatismo en la asignación de recursos, el proceso político se caracteriza por su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, la realización de transacciones administrativas-individuos y administración-

sociedad, la ausencia de precios y la falta de correspondencia entre el financiamiento que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión.

La administración pública tiene un carácter de poder público. La sociedad otorga al Estado la potestad de ejercer un poder coercitivo sobre sus miembros cuando se trata de conseguir determinados fines. Las administraciones públicas constituyen poderes públicos cuya esencia es el ejercicio de la autoridad que les ha sido conferida por la sociedad. En el sector privado esto no ocurre.

Asimismo, las administraciones públicas crean valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o a través de transferencias monetarias), pero también lo hacen de otras formas. De acuerdo a Moore (1984) el valor creado por los programas públicos consiste en dotarlos de una capacidad de respuesta para afrontar amenazas, ya que dichos programas expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en que sus miembros desean vivir. Aspectos como la transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de creación de valor del sector público. Por último, resulta complejo tratar de medir este valor en el ámbito público, debido a que se trata de objetivos y valores que difícilmente pueden tener un indicador de medición cuantitativo.

USOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA

Una aproximación adecuada para conocer la diversidad de los usos de la gestión pública a nivel práctico, es la que presenta Martínez (2000). Señala que las estrategias adoptadas para modificar los modelos tradicionales de implementación de las políticas públicas, muestran que las reformas de la Nueva Gestión Pública no ha logrado superar las debilidades de la gestión pública, debido a su carácter disperso y parcial, así como por la insuficiente consideración de las problemáticas institucionales y la ausencia de esfuerzos para superar dichas limitaciones.

A partir de cuatro ejes centrales que representan problemáticas en las reformas en América Latina -burocratización, fractura organizacional, falta de apertura y excesivo centralismo- este autor propone diversos usos de la gestión pública, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro: Interpretaciones de la Gestión Pública

Ejes	Tipos de Gestión	Características
1) Burocratización	a) Gestión por resultados	Esta estrategia constituye el eje básico del "gerencialismo" y de la Nueva Gestión Pública. Atribuye las ineficiencias del gobierno al exceso de regulaciones asociadas a un marco normativo caracterizado por una elevada concentración decisional de jerarquías.
	b) Gestión por Derecho Privado	Consiste en la modificación de la naturaleza jurídica de las organizaciones estatales de manera de someter la gestión al derecho privado.
	c) Gestión por Proyectos	Consiste en la creación de ámbitos específicos en el interior de las organizaciones estatales para la atención de ciertos problemas, a través de proyectos.
	d) Gestión por Terceros	Provisión privada de los bienes y servicios a través de la gestión privada (terceros), introduciendo la lógica del mercado.
2) Fractura Organizacional	a) Gestión Interinstitucional	Para superar el problema de la coordinación se integran gabinetes especializados o comisiones de alto nivel con participación de distintos ámbitos ministeriales.
	b) Gestión Consolidada	Para reducir la necesidad de coordinación se propone disminuir la diferenciación del aparato estatal a través de la consolidación de funciones dispersas en diversas organizaciones públicas, mediante la fusión o la incorporación de entidades descentralizadas a las administraciones.
	c) Gestión Unificada	Se crean instancias superiores que pretenden superar los problemas de coordinación por vía de la autoridad, resolviendo las cuestiones de competencia y de coherencia a través de la jerarquía.
	d) Gestión Integrada Territorialmente	Se crean mecanismos especiales de integración y de coordinación a nivel local.
3) Falta de Apertura	a) Gestión Concertada	Se incorporan organizaciones representativas de intereses o perspectivas a instancias de formulación de políticas, ya sea integrando órganos directivos.
	b) Gestión Operacional Participada	Las organizaciones de la sociedad civil asumen de manera más activa la prestación de servicios a la comunidad.
	c) Gestión por la Demanda	Mediante fondos concursables este mecanismo de uso cada vez más frecuente.
	d) Gestión Controlada Socialmente	Se promueve la promoción de la participación mediante la introducción de distintas formas de control o auditoría.
4) Centralización Excesiva	a) Gestión Desconcentrada	Consiste en la atribución de capacidades decisorias a los niveles subordinados de las organizaciones del sector público. Busca una mayor flexibilidad en la gestión pública.

	b) Gestión Transferida y Conjunta	Involucra la transferencia de funciones a los ámbitos de gobiernos regionales, provinciales o locales, junto a una redefinición del papel normativo y orientador de los gobiernos centrales.
	c) Gestión por Devolución	Se realizan experiencias en las que ciertas funciones estatales han sido atribuidas a las organizaciones de la sociedad civil (ONG).
	d) Gestión en Red	Las redes permiten la integración de aportes diferenciados en el marco de la cooperación y no de la competencia. Son recursos para la coordinación de transacciones entre organizaciones y

Como podrá inferirse, las diversas interpretaciones de la gestión pública son variadas y su uso corresponde al eje central que desee resolverse. Por ello, es necesario ampliar el alcance del análisis de las innovaciones en los modelos de gestión pública, introduciendo una perspectiva más amplia que la utilizada en los abordajes convencionales de la administración pública.

Al respecto es indispensable tomar en cuenta tres consideraciones.⁶⁴ En primer lugar, es erróneo avanzar en la modificación de los modelos de gestión pública establecidos sin atender a la vez a los requerimientos de la construcción institucional, de las políticas sustantivas y de los procesos de movilización de los actores, tanto en las etapas de formulación como de ejecución. Las políticas no consisten simplemente en la enunciación de propósitos, definición de estrategias y sanción de los cuerpos legales, constituyen un ciclo en el que la implementación determina el impacto sobre la realidad. Por tanto, el debate de la gestión pública no puede desentender estos temas sustantivos.

En segundo lugar, es preciso construir visiones más maduras acerca de las capacidades del Estado para alimentar las acciones de reforma de la gestión pública. En el pasado fue usual la construcción de capacidades administrativas mediante la adquisición de insumos y equipamiento, de la construcción de infraestructura, de la capacitación del personal y de la aplicación de nuevos sistemas normativos. Aunque fueron útiles, los nuevos enfoques no deben confundir la superación de la carencia de medios con el incremento en las capacidades de governance, para la gestión pública y para la producción de impactos significativos.

Por último, las intervenciones dirigidas a las reformas de la gestión pública deben ser complejas y adecuadas a la naturaleza de las problemáticas que enfrentan y a las concepciones que gobiernan el diseño de las políticas. Los cambios puntuales y la introducción de nuevas modalidades de innovación en

las tecnologías de gestión pública, sólo son sustentables si responden a estrategias de cambio institucional y de entorno organizacional.

POLÉMICA EN TORNO A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El empleo de diferentes usos de la voz Nueva Gestión Pública implican que ésta propicie diversos significados y contenidos que han provocado discusiones sobre sus alcances y limitaciones. Aquí se abordan algunos cuestionamientos y en los siguientes capítulos existen otros aspectos que son enfatizados.

Para empezar hay que señalar que a partir de los objetivos de la administración pública actual y el entorno en el que se desarrolla su actividad, la gestión pública debe entenderse, ante todo, como una organización dirigida a la prestación de servicios; en la que el usuario o sujeto receptor de estos servicios, generalmente el ciudadano, ha de ser definido como cliente.⁶⁵ El reconocimiento de esta nueva misión central de la administración pública, de prestación de servicios, conduce a una nueva concepción de la gestión pública que, a su vez, supone cambios sustanciales tanto en la estructura organizativa como en su cultura interna, en la medida que establece relaciones diferentes entre los políticos, los empleados y los ciudadanos.

En una perspectiva más crítica del enfoque de la calidad en la gestión pública, se afirma que existe una clientelización de las relaciones entre la administración pública y sus administrados. Desde espacios ideológicos distintos se apoya a aquellas organizaciones que se han mostrado más cercanas a sus consumidores, que satisfacen mejor las demandas de sus clientes, o que son capaces de identificar con más precisión las necesidades de su público.⁶⁶ Quizá lo que haga falta es pasar de la clientelización a la ciudadanización de la gestión pública, como parte de recuperar su dimensión democrática y política.

En este contexto, para Brugué, Amorós y Goma (1994) existen algunas dificultades que este enfoque no ha podido superar. En primer lugar, se ha trasladado a un segundo plano la tarea de conceptualizar teóricamente el propio enfoque, dejando sus términos sin definir y sus argumentos sumidos en una profunda ambigüedad conceptual. En segundo lugar, se trata de un debate que ha nacido en el seno de las corporaciones y que se ha magnificado en todo momento su carácter apolítico. La administración pública no sólo produce determinados bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de determinados valores colectivos y de planteamientos políticos-ideológicos específicos basados en el interés público. Marginalar estos elementos genera

importantes vacíos conceptuales, que sólo recientemente están empezando a ser abordados con la seriedad necesaria.

En tercer lugar, el eje de la crítica al enfoque de calidad se desarrolla en su carácter mimetizador de las iniciativas de la gestión privada a la gestión pública. Este proceso de mimetismo tiende a eliminar las diferencias entre gestión pública y gestión privada. En este caso, las importaciones organizativas y gestoras del mundo de los negocios generan dificultades de adaptación a las peculiaridades del sector público, las cuales sugieren dos direcciones. Por una parte, los clientes del sector privado disfrutan de un poder de elección que no tiene equivalente en el ámbito público. Las instituciones públicas descansan en fundamentos políticos que condicionan sus relaciones con los administrados: sus servicios no han de satisfacer únicamente demandas individuales sino, sobre todo, satisfacen intereses colectivos. Por otra parte, las opciones estrictamente empresariales tratan a sus clientes como personas aisladas con las que se establecen relaciones mercantiles puntuales, mientras que el sector público ha de tratarlas como grupos de necesidades colectivas. Los modelos de relación son más complejos y requieren de instrumentos que no ofrece el marketing privado.

Una alternativa para superar estos dilemas es lo que algunos autores sostienen, que es necesario sustituir la imitación por la innovación, o la necesidad de integrar la dimensión colectiva en las relaciones que se establecen entre la administración pública y sus administrados.⁶⁷ Así, la voluntad de construir una gestión pública independiente de las experiencias privadas, reafirma la necesidad de una dirección política que no sirva únicamente para optimizar el funcionamiento de instituciones públicas, sino también para orientarlas en el entramado de las organizaciones que conforman el complejo mundo en el que la gestión pública actual se encuentra inmersa.

La administración pública moderna, en palabras de Osborne y Gaebler (1992) no puede limitarse a "remar", es decir, a implementar correcta pero asépticamente un conjunto de políticas públicas, sino que también debe "llevar el timón", conducir la nave hacia la consecución de los grandes objetivos nacionales que sólo pueden ser definidos políticamente. En otras palabras, un nivel de micro gestión pública donde lo prioritario es mejorar la mecánica del funcionamiento de cada organización, y un segundo nivel de macro gestión pública donde la preocupación no se centra en los medios sino en los objetivos.

Durante los ochenta, la micro gestión pública ha aprendido del sector privado, pero esto ya no parece suficiente para los noventa. En un entorno que tiende a la dispersión y al cambio, es necesario desarrollar habilidades estratégicas que nos permitan dirigir y controlar la incertidumbre. Estas habilidades pueden

tomar formas diferentes pero con un denominador común: la repolitización de la gestión pública, es decir, la introducción de unos valores y de un diseño estratégico de las actuaciones que faciliten timonear la nave en una dirección predefinida.

Por lo tanto, sí únicamente nos ocupamos de la micro gestión pública -de esforzarnos por "remar" mejor- es muy probable que una relación mercantil como la que establece una empresa con sus clientes sea el camino más adecuado para su mejora. Sin embargo, la gestión pública está obligada a operar en un nivel macro, a "llevar el timón" hacia el logro de unos objetivos políticos en el gobierno que, una sociedad democrática, ha de definir a partir de la participación de los ciudadanos.

En este sentido, Metcalfe (1999) afirma que es mejor establecer una clara distinción analítica entre macrogestión y microgestión, en vez de referirse a sectores públicos y privados. En tal caso, la gestión pública en el plano de la macrogestión se ocupa del comportamiento de todo el sistema, y la gestión privada en el plano de la microgestión se centraría en el comportamiento de las partes. La gestión pública en cuanto macroprocesos se ocupa ante todo del cambio y en particular del cambio estructural. Es precisamente en las fases de reorganización radical cuando resulta más precario el equilibrio entre los intereses públicos y privados, por lo que se necesita un proceso de macrogestión para encauzar la transición hacia un nuevo marco institucional.

Para mayor claridad, conviene asociar la macrogestión con la dirección de las redes interinstitucionales y la microgestión con la de cada una de esas organizaciones. Cuanto más interdependientes sean las funciones de las organizaciones, mayor será la probabilidad de que se planteen problemas de acción colectiva irresolubles para la microgestión. Cuando eso ocurre, se necesita un proceso de macrogestión para garantizar la coordinación. Ello no significa que la macrogestión deba suplantar a la microgestión. (...) El focus distintivo de la gestión pública es conseguir la cooperación entre organizaciones en aquellos casos en que se ponen en tela de juicio el marco básico de la política pública y la cooperación interinstitucional.

Por lo anterior, es indispensable recuperar la dimensión democrática de la nueva gestión pública. Recuperar la dimensión democrática de la administración pública supone también aceptar que los conflictos, las luchas, los valores o los intereses que se entrecruzan en su interior no debe resolverse sólo a través de los mecanismos mercantiles, sino mediante los instrumentos políticos basados en la negociación y el consenso. La gestión de la administración pública debe orientarse a la configuración de un determinado modelo de sociedad, donde sus actuaciones sirvan para darle una forma determinada y, por lo tanto, incorporar una elección que no está exenta de conflictos. La administración pública configura un espacio donde surge y se

resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se prioriza entre valores en competencia y donde, en definitiva, se dan cita todos los elementos de un debate político.

En ese sentido, la gestión pública tiene que ser concebida entonces en su amplio sentido social, político y económico, además de ser entendida en los parámetros de la vida organizacional de las instituciones públicas. Lo que la administración pública hace o deja de hacer no sólo es producto de disposiciones jurídicas, sino también de un conjunto de adaptaciones constantes de las instituciones públicas a las condicionantes del entorno social, económico y político. Por ello, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente sucederá en la gestión pública.

En este contexto es necesario distinguir las dimensiones inseparables del management público. En primer lugar, el management como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, o lo que se denomina el "significado del management" (the meaning of management). En segundo lugar, el management como una función ideológica que sirve para crear y mantener en las organizaciones las prerrogativas de gestión (el llamado "derecho a gestionar"- the right to manage), con base en el reconocimiento de valores de racionalidad económica, a esta segunda faceta se le denomina en un juego de palabras, "la gestión del significado" (the management of meaning).

Para Echevarria y Mendoza (1999) la dimensión ideológica del management se compone de dos elementos fundamentales: en primer lugar, la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión pública (la trilogía economía, eficiencia y eficacia) y, en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o rendición de cuentas) que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento que constituyen el contenido del management y con los que se pretende lograr la satisfacción de sus valores dominantes.

La interrelación entre ambas dimensiones permite subrayar la poca viabilidad de impulsar la introducción de técnicas de gestión sin aceptar al mismo tiempo la legitimidad de los valores y de las funciones gerenciales. En otras palabras, el management es ante todo un orden semántico completo del que no se puede extraer una parte y esperar que cobre sentido por sí sola cuando sus presupuestos institucionales y éticos no están reconocidos en el proceso político. El gran reto de la modernización administrativa radica precisamente en construir un nuevo marco de responsabilidades que reordene la

interrelación entre funciones políticas y administrativas, dada la complejidad de la administración moderna.

La modernización administrativa se aproxima al management desde su dimensión cultural e ideológica, buscando un nuevo sistema de legitimación de conductas ligado a valores de racionalidad económica en la gestión. En esta última década, la interpretación del contenido del management como un conjunto de técnicas y modelos de comportamiento se hace indispensable de la reordenación de las responsabilidades políticas y administrativas en el seno de la administración pública.

Una reflexión final es que en el contexto latinoamericano se impone a la gestión pública una clara responsabilidad y compromiso con la agenda más amplia para impulsar las tareas necesarias de promoción del desarrollo social y económico. Esta conexión entre el ámbito micro (la acción administrativa) y el ámbito macro (el desarrollo nacional) del universo de la gestión pública supone a su vez una serie de acciones que garanticen la continuidad del carácter democrático del sistema político en la esfera de la organización.

Contrario a lo que se ha planteado, la gestión pública debe responder al interés público, el interés de todos, no a satisfacer las necesidades del cliente, que en su individualidad no puede interpretarse como una colectividad concebida por el ciudadano. Interés público y ciudadanía son dos pilares de la gestión pública contemporánea.

PATOLOGÍAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La reforma del Estado y la modernización de la gestión pública son temas indispensables en agenda de la transformación mundial. En este proceso la operación de las políticas públicas se hace efectiva mediante la gestión de los recursos materiales e inmateriales del sector público en la dirección determinada por las políticas públicas.

Si se analiza la participación del sector público en la estrategia de desarrollo desde el punto de vista de sus resultados la gestión es, por lo tanto, el eslabón principal de la cadena. Dicha gestión es la que concreta los cursos de acción elegidos y los resultados dependerán de su eficiencia y de su eficacia.

La gestión pública incluye el conjunto de procedimientos y acciones de los que depende críticamente la aplicación exitosa de las más variadas políticas públicas. Sin embargo, resulta paradójico que el tema de la gestión pública en América Latina no tenga la atención necesaria que requiere dentro del debate público, como si la gestión pública fuese un supuesto dado, que no fuera necesario discutir.

Existen ciertas patologías en torno a la Nueva Gestión Pública que pueden tener efectos negativos en la sociedad. En primer lugar, una patología se debe a que pueden haber políticas públicas que no se realicen o que se cumplan parcialmente por debilidades de la gestión pública. También puede haber capacidad ociosa de gestión, e incluso redundante y no justificada.

Una segunda patología, es concentrarse exclusivamente en el tema de los recursos (materiales, técnicos, informáticos, humanos y financieros) destinados a llevar a la práctica las políticas públicas, dejando a un lado la gestión pública. Si la gestión es inadecuada, por su calidad o por su orientación, aunque se cuente con los recursos necesarios e indispensables los resultados serán igualmente limitados.

Una tercera forma inapropiada de considerar el tema de la gestión pública es pensar que a cada conjunto de políticas -o incluso a cada política- corresponde un tipo de gestión especial, ad hoc. Lejos de que así suceda, la gestión es un tema transversal, cuya eficiencia y eficacia dependen de su consistencia. Sin duda existen especificaciones por sector, pero incluso éstas deben gestionarse conforme a principios generales. No existe una gestión pública para cada política, más bien se trata de una gestión pública general aplicable para cada caso.

Para Alvarez (1996), existen por lo menos tres "patologías" de la Nueva Gestión Pública en el ámbito latinoamericano: 1) descoordinación dentro de los procesos de elaboración, entre formuladores y eventuales ejecutores de la política pública; 2) descoordinación entre el proceso de formulación y el proceso de implementación, entendido este último como la programación de la ejecución; y 3) la acumulación de disposiciones y prácticas administrativas que no responden a políticas públicas que se hayan formulado o incluso son resabios de políticas ya desechadas, pero que subsisten como prácticas burocráticas dentro de la administración pública.

En suma, para Lahera (1993) la calidad de la gestión pública depende de su transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias ejecutoras o evaluadoras, entre otros criterios. También son importantes la claridad de los objetivos y procedimientos, el nivel de capacitación de los funcionarios, la calidad de liderazgo organizacional con el que se cuente, el recuperar la ética pública y la consistencia en los principios de gestión.

MITOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La necesidad de reformar al Estado y modernizar la gestión pública son temas recurrentes en el mundo. Pero de esta gran corriente modernizadora parece estar ausente, hasta ahora, el aparato estatal. Las críticas a la gestión pública representan mucho más que el remanente de una política neoliberal que estigmatizó al Estado y propugnó su desaparición de diversas áreas económicas en las que se reflejaba la intervención estatal. Aunque gran parte de estos ataques representan mitos ampliamente cuestionables.

Para Marcel (1993) la gestión pública se desenvuelve dentro de una red de normas institucionales y administrativas más estrictas que las que rigen a otros sectores y al propio mercado. El propósito fundamental de estas normas es resguardar principios esenciales de la gestión del Estado, como la transparencia de las acciones públicas, la responsabilidad política, la legitimidad, los valores éticos, el uso apropiado de los recursos públicos y el mantenimiento de la disciplina fiscal. Algunos de los mitos de la gestión pública más comunes son los siguientes:

1. El gigantismo estatal: un argumento que ha afectado a la gestión pública es el pretendido "excesivo tamaño del gobierno", por lo que se sugiere que se reduzca, privatice y elimine cualquier aspecto de gigantismo en el aparato gubernamental. Cabe señalar que los estudios en esta materia, muestran que no existe un "tamaño ideal" del gobierno, que éste depende de las atribuciones que le son conferidas por la Constitución y que más que el tamaño, el problema debe ser planteado en relación a la capacidad de gestión pública que genere los resultados que la sociedad demanda.

2. El gobierno como negocio: otro mito muy común en la gestión pública es considerar al gobierno como un negocio, por lo que las prácticas y técnicas de la gestión privada pueden aplicarse de manera mecánica y automática al sector público. Tanto la teoría como la realidad muestran que la naturaleza del gobierno es diferente a un negocio o empresa privada, no obstante, que es factible que algunas técnicas sean comunes y puedan ser aplicables indistintamente a los dos ámbitos, pero a partir de asumir que cada una tiene sus propias diferencias e identidades.

3. La privatización como medio para incrementar la gestión pública: otro mito promovido por las tendencias actuales es que la privatización es un medio idóneo para la gestión pública, debido al argumento de que existen bienes y servicios que pueden ser prestados por los particulares -situación sujeta a discusión- por lo que la gestión pública puede concentrar sus esfuerzos a otras actividades. No obstante, que esta recomendación podría ser aceptada de manera parcial, está demostrado por diversas experiencias en otros países, que la privatización no es la solución a los problemas del sector público. Existen privatizaciones que fracasan, que trasladan un monopolio público a un privado y además, aunado al proceso de privatización tiene que garantizarse

una regulación adecuada y oportuna para vigilar y supervisar el proceso. La privatización no puede ser una solución a los problemas de la gestión pública, por el contrario, el mejorar los resultados del gobierno y su propia gestión, implica que no se necesita recurrir a la privatización.

4. La gestión privada es más eficiente que la gestión pública: este es un mito que se ha generalizado desde las teorías gerenciales y la gestión privada, sin que se pueda demostrar de manera definitiva. Debido a que los fines, los medios y la naturaleza de ambas gestiones -privada y pública- corresponden a diferentes ámbitos de acción. La gestión privada debe ser más eficiente en las empresas comerciales, mientras que en el sector público es la gestión pública la que debe combinar eficiencia con equidad social, trato igualitario en la prestación de los bienes y servicios, buscando promover y propiciar el interés público.

5. La calidad como enfoque para mejorar la gestión pública: este es un mito que en la actualidad tiene mayor significado para sus defensores. La calidad en el servicio público es una más de las alternativas para mejorar la gestión pública, por lo que no es la única estrategia para transformarla. El enfoque de calidad no es la panacea para resolver la complejidad de los asuntos públicos. Tanto la planeación estratégica y en menor medida la reingeniería de procesos, son dos herramientas prácticas que pueden implementarse para cambiar la gestión pública. En el plano teórico, las políticas públicas con su amplio bagaje teórico, conceptual y metodológico que es propicio como punto de partida para diseñar, planear y evaluar los métodos para mejorar la gestión pública.

Los mitos sobre la gestión pública persisten, debido a que ninguna de las iniciativas o reformas más comúnmente propuestas parecen ser suficientes por sí solas para impulsar un proceso efectivo de modernizaciones en este campo en los próximos años. Esto se debe, en primer lugar, a la parcialidad de las propuestas. Siendo la principal los actuales resultados de una tradición administrativa e institucional fuertemente arraigada en el sector público, y expresada en una multiplicidad de normas, instituciones y prácticas.

En realidad, no existe una iniciativa que, aisladamente, sea capaz de producir una reorientación sustancial de esa tradición. La modernización efectiva de la gestión pública requiere de un programa consistente y coordinado de reformas en diversas áreas, en torno a un conjunto relativamente reducido de objetivos e ideas-fuerza.

La segunda razón por lo que las propuestas no han sido suficientes para impulsar un proceso efectivo de modernización, es que ninguna de las políticas apunta al problema central de la gestión pública, el cual consiste en la carencia de un paradigma organizacional consistente con las necesidades de un Estado moderno y una economía en rápido desarrollo.

Como podrá inferirse, no existen soluciones simplistas que se puedan adoptar de manera aislada para mejorar la gestión pública, pero quizá un paso necesario para ofrecer alternativas de cambio es desmitificar las creencias populares a este respecto, para luego fundamentar propuestas de mayor alcance e impacto en la administración pública.

LIMITACIONES Y ALCANCES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La Nueva Gestión Pública (New Public Management) ha tenido un desarrollo sostenido a partir de las dos últimas décadas del siglo XX. Tanto sus alcances como sus limitaciones estructurales deben ser revisadas dentro del ámbito de la administración pública para ubicar la verdadera naturaleza de este paradigma.

Para Barzelay (2001) la Nueva Gestión Pública refleja la idiosincrasia de las disciplinas particulares que la nutren y, por tanto, de sus materias de especialización. Las disciplinas que la estudian son la administración pública, la ciencia política, el manejo (management), la economía institucional y pública, el derecho administrativo y la sociología organizacional.

Las líneas de investigación son entre otras, la salud, la defensa, la educación, el transporte, los servicios sociales, así como el funcionamiento de las agencias centrales. Para este autor la Nueva Gestión Pública es primariamente el manejo administrativo de las políticas públicas y cada área de planeación y manejo financiero, el servicio civil y las relaciones laborales, la organización y métodos, las auditorías y la evaluación.

La Nueva Gestión Pública tiene implícita seis estrategias: 1) el modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma de administración pública; 2) el Estado manejador sustituye al Estado administrador; 3) el manejo público existe si hay un gran sector paraestatal; 4) los elementos estructurales de la administración pública y el manejo público son dicotómicos; 5) los manejadores forman una corporación especial de hacedores de policy; y 6) hoy en día transcurre una segunda "revolución menejerial" (Guerrero, 1999).

La Nueva Gestión Pública se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado y de tal manera situarlo alrededor del concepto técnico de manejo. Manejo, no de la policy (políticas públicas) sugieren sus promotores. En realidad, este es una de sus mayores debilidades debido a que la Nueva Gestión Pública se encuentra basada en la política, pues como público todo manejo que concierne al Estado está involucrado de manera inevitable con la política. Otras debilidades de la Nueva Gestión Pública se extienden a una variedad de ámbitos,⁹⁶ como son las siguientes:

1. Involucra grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones de enfoque y la ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. El concepto de manejo es antiguo y sus tópicos centrales en la actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en los Estados Unidos.

2. Establece una sutil división entre los "usuarios de los servicios" y los "consumidores de los servicios". Estos últimos no son considerados como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Resulta irónico pensar que los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la polítización, las campañas políticas y una opinión pública consciente.

3. La Nueva Gestión Pública es defectuosa porque las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando así ha ocurrido, su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se va transformando en técnicas de gestión pública.

4. Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. En cambio, los ciudadanos viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, el consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición. Por su parte, el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando demanda, su voz refleja la opinión pública, no la expresión anónima del mercado. Esta situación es desdeñada por la Nueva Gestión Pública.

5. Un defecto más es que sus promotores afirman que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, porque las técnicas del manejo privado pueden ser transferidas hacia la administración pública. Dicha superioridad de la gestión privada sobre la gestión pública, no está comprobada y la realidad muestra que los fines y los medios no son comparables en la mayoría de los casos.

Para otro autor, la Nueva Gestión Pública ha tenido una influencia en la agenda de los países en desarrollo, pero tiene un alto grado de retórica en la práctica. La Nueva Gestión Pública es solo una de los tipos de reformas que se pueden implementar en dichos países. Esto se debe a que la Nueva Gestión Pública es inapropiada para los países en desarrollo debido a sus problemas de corrupción y su incapacidad administrativa de apego a la ley. Algunos casos en realidad son historias de fracaso donde sus políticas no pudieron llevarse a cabo. Las iniciativas de la Nueva Gestión Pública en dichos países, requieren tomar en cuenta los factores de contingencia, y en general, las características nacionales de cada país.

Las reformas a la administración pública necesitan determinar sus propias prioridades y guiarse por las necesidades de cada situación específica. Las reformas bajo la Nueva Gestión Pública -según Polidano (1999)- son mucho más que las tres "E" (economía, eficiencia y eficacia), por lo que sugiere incluir dos más: experimentación y eclecticismo. La búsqueda de soluciones a los problemas de gobierno en los países en desarrollo requieren de una visión más amplia que permita apegarse y adecuarse a las necesidades específicas y particulares de cada nación.

En esta perspectiva, coinciden Hughes y O'Neil en el sentido de que se presenta a la Nueva Gestión Pública como un fenómeno internacional, por lo que sus principales políticas pueden aplicarse a cualquier país sin importar su grado de desarrollo. Sin embargo, en los hechos los países implementan diferentes reformas a la administración pública en distintos momentos y por diferentes razones.

Ormond y Loffler (1999) llegan a conclusiones significativas en relación a la aplicación del New Public Management (Nueva Gestión Pública) en los países de la OCDE.99 Primero, no existen modelos pre-establecidos. El cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, así como la posición internacional de cada país. No existe una solución única para el sector público como todo.

Segundo, la mayoría de los elementos de la Nueva Gestión Pública no son realmente nuevos en el sentido de que numerosos países han implementando en el pasado algunos de estos elementos, con otras denominaciones. Lo que es nuevo en relación la Nueva Gestión Pública es que el concepto global ha evolucionado a partir de un movimiento orientado a la práctica, que se inició en forma independiente y aislada en varios países.

Tercero, los países que han adoptado este enfoque de manera gradual, ahora confrontan un problema de estructuras duales en el sector público: islas de reforma con orientación hacia la Nueva Gestión Pública que coexisten con organizaciones públicas gerenciales en forma tradicional. Esta situación genera tensiones en el proceso de reformas, como resultado de estructuras de incentivos en conflicto, y en algunos casos inclusive llega a poner en tela de juicio lo que ha sido logrado hasta el momento.

Cuarto, existen también importantes desafíos concernientes a la gestión de gobierno, que no necesariamente están incluidos en el debate sobre la Nueva Gestión Pública. Algunos de los cuales pueden haber sido exacerbados por dicha reforma como son: el mantenimiento de toma de decisiones efectivas del gobierno central en un contexto de devolución y globalización; gerencia de la ética en el gobierno; educación y responsabilidad cívica en la sociedad;

nuevas relaciones entre el ejecutivo y el sector privado; y las nuevas relaciones cambiantes entre ejecutivo y legislativo.

Asimismo, entre los problemas asociados a la corriente neoempresarial de la Nueva Gestión Pública existen algunos que no deben de olvidarse.¹⁰⁰ Primero, existe problema al vincular el Estado Neoliberal (Estado Relacional) con el Estado de Bienestar, en el sentido de que algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas provocan efectos asimétricos sobre los ciudadanos. Segundo, en el modelo de administración neoliberal hay que tener presente que una administración pública que no "rema" puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave. Tercero, se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos. Cuarto, inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, otro lado, la teoría de la gestión privada es un ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado.

Quinto, reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes. Los ciudadanos son los accionistas políticos y económicos de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol del cliente. Entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político. Sexto, se impulsan organismos que tienen formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público. Por último, la fragmentación y las formas empresariales del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas.

En definitiva, debe mantenerse un conjunto equilibrado de valores de la gestión pública. La Nueva Gestión Pública no debería referirse sólo a la promoción de valores económicos. La tarea que tenemos por delante es la de hacer mayor énfasis en los productos y en resultados efectivos, acordes con los principios legales y políticos de la administración pública.

Para Longo y Echebarria (2001) la Nueva Gestión Pública puede considerarse en América Latina, al mismo tiempo una realidad y una ficción. Es una realidad que acredita la asunción generalizada de su mensaje sobre la necesidad de integrar la racionalidad económica en el funcionamiento del sector público y la oferta de conceptos y técnicas de gestión. Sin embargo, la idea de que la Nueva Gestión Pública es una lista de proposiciones ideales y universales sobre lo que hay que hacer con el aparato estatal para que éste se vuelva eficaz y eficiente sólo puede considerarse una mera ficción.

Los autores plantean cuatro conclusiones de la aplicación de la Nueva Gestión Pública para América Latina. La primera afecta al reconocimiento del llamado componente institucional del management, por encima del puramente técnico o instrumental. La aceptación e implementación del management conlleva la puesta en cuestión de culturas, intereses y sistemas de poder de los actores afectados dentro y fuera del sector público; esto significa aceptar la naturaleza institucional de la transformación que conlleva, y obras en consecuencia. Ha sido peor el remedio que la enfermedad.

La segunda conclusión se basa en adoptar una visión de la gestión pública acorde con su verdadera naturaleza plural y fragmentada, sensible a los factores de contingencia en los que se desenvuelven las organizaciones públicas y privadas. No hay un solo management, sino muchos, parcialmente complementarios, pero también contradictorios, fruto de un conocimiento que surge de la experiencia y que, por lo tanto, es consustancialmente empírico y adaptativo.

La tercera conclusión es si queremos ser coherentes con la naturaleza del conocimiento gerencial, debe reconocerse un valor limitado. Hay cosas que el management que conocemos puede resolver, y basta buscar los conceptos y técnicas apropiadas. Sin embargo, el management podría contribuir a resolver, pero sólo si se basa en la innovación y descubrimiento de conceptos y técnicas adaptadas a los problemas que enfrenta; no basta con copiar ni descubrir mejores prácticas; existe la necesidad de una aproximación innovadora en la gestión pública. Finalmente, el éxito en la aplicación del management consiste en aceptar que muchos de los problemas que enfrenta la transformación del Estado no se pueden resolver válidamente mediante el recursos de la gerencia, sino a otras aproximaciones diferentes.

ORIENTACIONES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En el capítulo anterior, se ha sostenido que existe diversos "usos" del concepto de la Nueva Gestión Pública. Desde la utilización de la gestión genérica, privada, empresarial y de calidad, en el ámbito público, hasta la gestión pública como tal. En este contexto, la orientación que nos interesa describir es retomar lo "público" de la gestión pública a partir de nuevas categorías que contribuyen a ampliar su interpretación. De no hacerlo, la visión reduccionista continuaría prevaleciendo en la comprensión de la Nueva Gestión Pública.

La simplificación de la Nueva Gestión Pública implica una disminución de las diversas características y dimensiones de su naturaleza. El intento simplista de alejar la dimensión política y democrática de la gestión pública, es pretender desconocer el ámbito, entorno y cultura administrativa que determina en última

instancia alcanzar los logros políticamente establecidos por el Estado. Revisemos los alcances de estas categorías para recuperar el sentido primigenio de la gestión pública.

Dimensión democrática de la nueva gestión pública

La dimensión democrática de la administración pública no supone un menoscabo de algo que sí ha estado muy presente en los debates recientes sobre su modernización: la mejora en la economía y la eficiencia de sus actuaciones. Supone, en cambio, recordar que la administración pública no se entiende sin sus referentes políticos y sociales. La reconoce como algo más que un instrumento técnico o brazo ejecutor. Muy al contrario, la administración pública configura un espacio donde surgen y se resuelven conflictos, donde interactúan intereses contrapuestos, donde se prioriza entre valores en competencia y donde, en definitiva, se dan cita todos los elementos de un debate político.

Además, recuperar la dimensión democrática de la administración pública supone también aceptar que los conflictos, las luchas, los valores o los intereses que se entrecruzan en su interior no debe resolverse -al menos de forma exclusiva- a través de mecanismos mercantiles. La administración pública debe orientarse a la configuración de un determinado modelo de sociedad, sus actuaciones sirven para darle una forma determinada y, por lo tanto, incorpora una elección que no está exenta de conflictividad. Entonces el déficit democrático debe entenderse como la incapacidad de las administraciones públicas para articular un discurso político -un debate democrático- que sirva para resolver los conflictos que se dan en su interior, para priorizar entre los valores en competencia y, en definitiva, para permitir al conjunto social escoger lo que desea de su administración.

La Nueva Gestión Pública tiene dos dificultades esenciales. En primer lugar, carece de coherencia interna. Cuando se analizan formulaciones aparentemente coincidentes, aparecen notables diferencias de fondo que dificultan su generalización. Después de una breve exploración, todos parecen reconocer que el dinosaurio de la Administración Pública Progresiva se ha extinguido, pero a la hora de definir el nuevo dinosaurio en la Nueva Gestión Pública, parece que cada autor ha dado con un animal diferente.

La segunda dificultad radica en que la dimensión democrática ha quedado marginada de la mayor parte de las discusiones de la Nueva Gestión Pública. Se detecta una clara obsesión por mejorar la eficiencia de las actuaciones burocráticas a partir de la noción de cliente, mientras que su democratización se da por supuesta o se olvida completamente a partir de la idea de ciudadano.

En resumen, la pauta argumental tiene que ser muy clara: si la administración pública no es un mero instrumento ejecutor sino que también es un espacio de conflicto político, entonces la gestión pública debe incorporar esta dimensión en su quehacer diario; y, por otro lado, si nos situamos en un entorno democrático, ésta incorporación no puede improvisarse sino que debe dar expresión a los valores democráticos del sistema político donde se ubica.

La tesis central de Brugué es que hay dos situaciones que la Nueva Gestión Pública olvida de la dimensión democrática: 1) que la dicotomía política-administración no existe y es artificial, por lo que se trata de una ficción analítica; y 2) que su argumentación discursiva proviene de la gestión privada y por lo tanto olvidan las peculiaridades del ámbito público. Parafraseando a Metcalfe, hasta ahora la Nueva Gestión Pública se ha dedicado a imitar, lo que hace falta es empezar a innovar. La innovación debe partir de esquemas democratizadores que proporcionen mayor sustento a los ciudadanos.

En este contexto, para Cunill (2004) poner la administración pública al servicio de la ciudadanía requiere muchas reformas necesarias, una de las cuales es el perfeccionamiento de los sistemas de control, de modo que pueda evitar la privatización de las decisiones públicas.⁶ Por ello, es indudable que son imprescindibles tanto una reforma política que democratice el sistema político, como una reforma administrativa que profesionalice y flexibilice la función pública. La mejor estrategia para democratizar la administración pública es convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control.

La democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control: esta es nuestra primera tesis. La segunda es que la democracia en la administración pública es una solución válida sólo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para aportar realmente a la construcción de ciudadanía, la democracia en la administración debe redundar en el aumento de la eficiencia.

Para democratizar la administración pública -según Cunill- son necesarias dos cosas. Primero, es preciso ampliar la perspectiva que habitualmente se tiene sobre los posibles medios de control. La participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas -o representación social- es el medio por excelencia. Pero también la elección de los servicios y la coproducción pública pueden constituirse en formas de control ciudadano sobre la administración pública.

Segundo, hay que considerar que no hay posibilidades de propiciar a una significativa democratización de la administración pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que contrabalancee el poder de la burocracia y la controle efectivamente, tratando de fortalecer las consideraciones de equidad en sus decisiones. Además, que no hay verdadera democratización de la administración si en el intento resulta

lesionada su capacidad de producir bienes y servicios públicos de calidad para todos.

Dimensión política de la nueva gestión pública

Ranson y Stewart (1994) promueven dentro de la Nueva Gestión Pública una redefinición mediante lo que se conoce como PSO (public service orientation). En su libro reconocen que las críticas al despilfarro, a la ineficiencia y a la ineficacia de la Administración Pública Progresista son acertadas; pero subrayan que una alternativa como la Nueva Gestión Pública debe referirse a alguna cosa más que a la disfuncionalidad interna de estas administraciones. Ellos representan las posturas más críticas dentro del mundo de los estudiosos de la gestión pública, debido a que para estos autores el discurso instrumental es secundario y, en cambio, proponen recuperar la esencia política de la Nueva Gestión Pública.

Para estos autores, la gestión pública se caracteriza por la universalidad de sus objetivos, por expresar valores de índole política, por dedicarse a reconciliar la diversidad de intereses sociales y por mediar entre los intereses particulares y el interés colectivo. De este modo, creen que cualquier propuesta para diseñar una reforma administrativa -objeto de la NGP- no puede quedar agotada en sus aspectos instrumentales, sino que debe fomentar la aparición de una nueva moral y de un nuevo orden político que responda a las necesidades de una sociedad en profunda transformación.

La administración pública expresa valores, por lo que existe una diferencia entre los valores socialdemócratas que caracterizó a la Administración Pública Progresiva desde los años de 1950 y el dominio de los valores mercantiles que define las más populares corrientes de la Nueva Gestión Pública. Con la reciente aparición del modelo consumerista -concepto con el que se refiere a la Nueva Gestión Pública- los antiguos objetivos de igualdad y universalidad han dado paso a los de la triple "E" (economía, eficiencia y eficacia). La persecución de estos objetivos, además ya no se realiza desde el profesionalismo sino desde la introducción de mecanismos de mercado en la administración pública.

Por ello, existe una contradicción en ese sentido, debido a que cualquier intento de modernizar la administración pública ha de hacer frente a un dilema de difícil solución: lograr con economía eficiencia y eficacia la obtención de resultados capaces de reconciliar intereses individuales con los colectivos. Se trata de combinar la dimensión instrumental con la dimensión política. Pero esta combinación -según Quim- no se obtiene a través del mercado, ya que por definición el mercado no deja espacio para la lógica política, solo prevalece la lógica económica.

La opción es democratizar la Nueva Gestión Pública. Para lograrlo, en primer lugar, hay que reconocer que la gestión pública sirve para dar expresión a una gran diversidad de objetivos en competencia y que, consecuentemente, se trata de una actividad política. En segundo lugar, el carácter político de la administración pública se concreta en la recuperación de un concepto de ciudadanía que permita la expresión activa de las opiniones de los individuos, que por tanto se aparte de la pasividad que se deduce de la clientelización que propone el modelo consumerista. "Esta expresión de la ciudadanía ha de ser utilizada para generar, a través de un discurso abierto y pluralista, la legitimidad política de la administración pública".

Es así como se puede afirmar que la eficiencia de la gestión pública es, esencialmente, una cuestión política. La administración pública no es una rama de la economía o de la administración de negocios, es una ciencia política. La gestión pública avanzará en la medida en lo que haga la democracia.

La elección colectiva que legitima democráticamente la actuación de la administración pública ha de ser articulada a través de un discurso político. Esta elección se determinará mediante las instituciones públicas o, mejor todavía, debe partir de la votación de los ciudadanos. Se propone que la Nueva Gestión Pública reconozca y exprese su dimensión política, que sirva para articular discursos colectivos y que sea capaz de escuchar a la ciudadanía.

En este mismo orden de ideas, Garnier (2004) señala que si bien la gestión pública demanda una alta calificación técnica y un conjunto de herramientas de gestión, es una función con un contenido eminentemente político. Por ello, con la búsqueda de una mayor capacidad de gestión pública estratégica no se trata de "despolitizar la política", sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima de asignación o utilización de los recursos, sino más bien de "hacer bien la política", combinando la buena técnica económica y gerencial con la consolidación de una cultura democrática y las prácticas institucionales correspondientes.

Al sostener la necesidad de construir nuevas formas de gestión de las políticas públicas, o de una nueva gestión pública, no se trata de caer en una nueva moda. No se trata de afirmar, que ahora hay que proceder a contratarlo todo en el sector público, o a descentralizarlo todo. No se trata de sustituir al mercado con el Estado, ni al Estado con el mercado. Pero tampoco se trata de encontrar una especie de punto medio que venga a funcionar como la "combinación óptima" entre Estado y mercado. Más bien de lo que se trata - según Garnier- es de "hacer bien la política" para posibilitar la construcción de un nueva gestión pública.

El ideal de una "administración pública racional al servicio del interés público" es atractivo; pero no es una vara realista para evaluar el comportamiento de los gobiernos democráticos. "No se puede eliminar la política de la administración pública: ese es un proyecto con visos autoritarios. Lo único que podemos hacer es controlar las formas que dicha utilización asume y moderar su magnitud".

Dimensión económica de la nueva gestión pública

Un aspecto importante en los países de América Latina lo constituye la dimensión económica de la gestión pública. Para Martner (2001) el nuevo paradigma de gestión pública por resultados supone establecer reglas fiscales claras, con metas de mediano plazo y capacidad de estabilización en el corto plazo, pero también avanzar en la asignación de proporciones crecientes de gasto público de manera plurianual.

Para este autor, en América Latina la mayoría de las reformas del sector público y las recientes leyes de responsabilidad fiscal han procurado eliminar o restringir el papel fundamental de regulación macroeconómica que se les atribuye tradicionalmente a las finanzas públicas. Por ello, es esencial que las reglas fiscales respeten dos principios fundamentales, como son la responsabilidad y la estabilidad. El primero ha sido, por lo general, el único objetivo de las reformas recientes de nuestros países; el segundo ha tenido un espacio bastante menor. Este último, entendido como el objetivo de mantener a un nivel alto la producción, el empleo y el bienestar social, no es incorporado explícitamente en las leyes de responsabilidad fiscal de América Latina.

Para garantizar un crecimiento económico estable y una adecuada ejecución de los planes y programas votados por la ciudadanía, la gestión pública enfrenta tres desafíos fundamentales: 1) respetar una regla macrofiscal a lo largo del ciclo presupuestal; 2) identificar la aparición de déficit estructurales; y 3) eliminar el tradicional sesgo contra la inversión.

A medida que la estabilización macroeconómica permite visualizar un horizonte a mediano plazo, se hace cada vez más necesario el rescate de la planificación, como un instrumento fundamental en la gestión pública latinoamericana. Realizar un esfuerzo de prospectiva para incorporar anticipación y un horizonte de largo plazo en el proceso de toma de decisiones es una de las tareas decisivas de la gestión pública contemporánea.

La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto a nivel central como regional, si es diseñada a partir de ejercicios prospectivos y de planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas. La intención es lograr una gestión pública

flexible, descentralizada y con mayor responsabilidad y capacidad de acción de sus actores, a partir de sus necesidades y requerimientos nacionales.

En suma, los desafíos macroeconómicos que enfrenta la gestión pública son: primero, potenciar el papel catalizador del gasto público en el crecimiento de largo plazo; segundo, aminorar los efectos no deseados de la globalización y la apertura comercial, en particular, los referidos a la obligación del sector público de proteger las regiones, sectores o personas más vulnerables a estos procesos; tercero, manejar un nivel de deuda pública que permita garantizar la credibilidad del Estado como agente macroeconómico y preservar su capacidad de reacción; cuarto, buscar mecanismos para mejorar la coordinación de las políticas públicas orientadas a la estabilización macroeconómica con los restantes agentes; y quinto, disminuir el carácter cíclico de las finanzas públicas. La dimensión económica de la gestión pública debe tener como punto esencial el interés público de las naciones, por encima de los intereses de los organismos internacionales y globalizadores.

Dimensión innovativa en la nueva gestión pública

La innovación es otro elemento fundamental para publicar la gestión pública. La innovación comprende aspectos tales como una mejoría en la coordinación, tanto entre las unidades administrativas a nivel horizontal y vertical. La coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública. Otro punto, dentro de la innovación es la descentralización y desconcentración. Ambas políticas responden tanto a criterios administrativos como político-institucionales. En el proceso de innovación se requiere un mejoramiento en la gestión de los recursos humanos. La innovación es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas (Ospina, 1993).

La investigación de las innovaciones ha ocupado la atención de gran número de científicos sociales en diversas disciplinas. Una buena parte de la bibliografía intenta explorar los motivos que se presentan para innovar. En ambientes ajenos al mercado, los medios para innovar consisten en tres elementos básicos: 1) las motivaciones de las organizaciones en el sector; 2) los modos en que los usuarios (por lo general votantes) y los financieros (por lo general legisladores) limitan la conducta de las dependencias; y 3) los mecanismos para compartir información y valores entre organizaciones en el proceso de inversión e imitación.

Asimismo, algunos estudiosos han identificado, en general, cinco motivaciones para innovar en la gestión pública. La primera motivación según Feller (1980,1981) es la que distingue entre dos motivaciones potenciales. Una de

ellas incluye el grado en que una innovación aumenta la eficiencia de la producción (reducir el costo para aumentar el nivel de producción). La otra motivación contrasta en la eficiencia en el servicio. Se adapta la innovación sin reducción de costo, pero se mejoran o intensifican los servicios y potencialmente se incrementan. Este autor afirma que los burócratas prefieren las innovaciones que aumenten el servicio: éstas también aumentan los presupuestos de la dependencia, lo que se extiende los usuarios a los que atienden y oscurece los costos de producción, al mismo tiempo que alteran las mezclas de insumos y los servicios prestados.

Una segunda motivación se refiere a que algunas innovaciones incluyen intercambios entre los intereses de los ciudadanos y el control burocrático. Al respecto se identifican dos modelos para la adopción de sistemas de computadoras. Según el modelo racionalista, la tecnología computacional sirve a los ciudadanos ofreciéndoles más servicios en forma más equitativa. De acuerdo con el modelo de la política de refuerzo, las computadoras son instrumentos para los intereses más poderosos. Por ello, otra dimensión de la motivación para innovar es la toma de decisiones y el control. En ese sentido, la adopción de tecnologías no es impulsada básicamente por consideraciones de eficiencia, sino que sugieren que la eficiencia en el servicio resulta menos importante que el reforzamiento de las disposiciones de poder existentes.

Una tercera motivación es que se afirma que el control es la motivación básica de la innovación. Así, el crecimiento se debe más a la atención de los administradores hacia las preocupaciones inmediatas que a cualquier maximización de la utilidad. Una cuarta motivación para innovar es la que identifica Mohr (1969) en el sentido de que las organizaciones públicas realizan innovaciones para buscar el status profesional. Este autor descubre que en las organizaciones de salud, los grandes departamentos deciden adoptar un gran número de programas, en lugar de disminuirlos. Esta situación se debe a una innovación motivada por el prestigio y el status profesional de parte del funcionario y de otros miembros de los departamentos de salud.

Una quinta motivación para innovar, puede residir en la novedad de un proceso o producto: es el simbolismo de la innovación. Los funcionarios pueden favorecer un nuevo producto o proceso simplemente porque es nuevo y representa un modo alternativo de hacer las cosas. Una innovación puede atraer la preferencia por la modernidad de las cosas o el cambio por el cambio mismo.

Metcalf (1999) afirma que en los próximos años, la gestión pública tendrá que elaborar nuevos conceptos y modelos de gobierno que modifiquen los procesos de formulación de políticas, renueve los criterios utilizados para juzgar la eficacia de las políticas y transformen los patrones y procesos de

responsabilidad pública, además de desplegar técnicas de gestión más conocidas.

La gestión pública debe reconocerse como el principal ámbito de innovaciones creativas en la teoría y la práctica de la gestión. Los gobiernos, causal o deliberadamente, tienen problemas de gestión mucho más difíciles de los que pueda tratar de superar cualquier empresa. Si la base de la reforma de la gestión pública ha sido hasta ahora la imitación de la administración de empresas, el desafío que se presenta en los años noventa es emprender el camino de la innovación desarrollando nuevos métodos de gestión que respondan a las necesidades propias del Estado.

La idea central es que se está a punto de agotar la aplicación de las prácticas de la administración de empresas en el sector estatal, por que se tiene que pasar de la imitación a la innovación en la gestión pública para desarrollar conceptos, métodos y herramientas propias del sector público. "Los problemas con que tropieza el Estado son tales que éste se convertirá en el vivero de la innovación en el terreno de la gestión. Pero para poder pasar de la imitación a la innovación, la gestión pública necesita nuevos cimientos teóricos".

Por lo tanto, para Metcalfe la diferencia entre imitación e innovación de la gestión pública es más clara. La imitación de la reforma de la gestión en el Estado consiste en adoptar y adaptar ideas de gestión utilizadas en las empresas y otros contextos para mejorar las capacidades microinstitucionales. Mientras que en la labor de innovación de la gestión pública en cuanto macroproceso consiste en desarrollar capacidades macroorganizativas nuevas y muy específicas para abordar el cambio estructural en el plano interinstitucional. Las capacidades de macrogestión necesarias para orientar la reorganización en gran escala y las grandes reformas no tienen equivalentes en las empresas o negocios comerciales.

En cuanto macroproceso, la gestión pública requiere un proceso de gestión interinstitucional en el que las distintas organizaciones e intereses implicados en un sistema de política pública compartan la responsabilidad de orientar el cambio estructural, al mismo tiempo que conservan su autonomía en la gestión del cambio incremental. La innovación de la gestión pública debe considerarse a partir de nuevos esquemas que surjan del sector público; las técnicas y métodos de la gestión privada ya se han agotado.

Dimensión de legitimidad en la nueva gestión pública

La cuestión de la legitimidad es uno de los problemas de investigación clásica de la Ciencia Política y la Administración Pública. Aunque en la actualidad la legitimidad es un tema central de la administración pública, por la falta de

credibilidad de la ciudadanía en la capacidad de atención a sus demandas y necesidades. Así, si hacemos de la burocracia el concepto central de la teoría, la cuestión principal será cómo justificar la dominación ejercida por los políticos sobre los burócratas y la ejercida por unos y otros sobre los ciudadanos. Para Bañón y Carrillo (1997) es necesario que:

1. La administración pública necesita legitimarse: cualquier organización necesita justificarse y la administración pública no es la excepción a esta regla. Para ello se dispone de dos líneas argumentales: una relativa a su ubicación en el sistema de dominación que le confiere legitimidad de carácter institucional derivada de la legitimidad del sistema político; y otra referida al papel del Estado en la economía, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de outputs o rendimientos para corregir los fallos del mercado;

2. La legitimidad del sistema político depende en parte de la administración pública: la idea de separación entre política y administración hace que para que un sistema político democrático sea legítimo en la actualidad tenga que contar con una administración profesional cuyo comportamiento y estructura se ajuste a los principios de la dominación legal. Al mismo tiempo, se hace necesaria una administración pública capaz de dotar de eficacia al sistema político en el desempeño de sus funciones, ya que en caso contrario puede contribuir a la crisis de legitimidad del sistema político.

. Las necesidades de legitimidad de la administración pública se han multiplicado; ello es debido a que se han observado en el comportamiento de la administración pública que no se ajustan al modelo de dominación legal -la tensión entre burocracia y democracia- y además se ha puesto en cuestión su capacidad para generar rendimientos que corrijan los fallos del mercado.

Para Bañón y Carrillo (1997) existen dos formas de obtener legitimidad en la administración pública: 1) la legitimidad institucional, que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración pública a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho; 2) la legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Así, la legitimidad institucional de la administración pública y la legitimidad de rendimientos entroncan, respectivamente, con las dimensiones de legitimidad y eficacia del sistema político.

En este contexto, se hace inevitable incorporar una referencia a los métodos de gestión pública. Para Laufer y Burlaud (1989) los métodos constituyen el principal criterio de legitimidad de la legitimidad de la administración pública actual. Con independencia de que se comparta o no esta afirmación, los métodos de gestión pública entroncan con un valor importante para el ámbito público, la idea de responsabilidad pública en el que confluyen valores como la

receptividad (dar respuesta y anticiparse a las necesidades y demandas de los ciudadanos), la flexibilidad, la competencia (en el sentido de ser competente manejando los asuntos públicos), la participación, la responsabilidad y la honestidad.

Bañon y Carrillo (1997) consideran que la relación entre administración pública y legitimidad, puede resumirse con las siguientes proposiciones:

- La administración pública para ser legítima necesita de un sistema político legítimo. Los sistemas políticos ilegítimos no pueden contar con una administración legítima.
- No basta con que el sistema político sea legítimo para que su administración sea legítima; ésta puede experimentar pérdidas de legitimidad que de mantenerse de forma prolongada y acusada pondrían en cuestión la legitimidad del sistema político.
- Una pérdida de legitimidad institucional difícilmente puede ser compensada mediante mejoras en la legitimidad por rendimientos. Una pérdida de legitimidad por rendimientos no puede mantenerse de forma prolongada.
- La legitimidad institucional es el punto débil de la administración en los estados de bienestar de la actualidad y al mismo tiempo su dique de resistencia más sólido frente al mercado.

Puede inferirse que en la gestión pública el tema de la legitimidad es fundamental para recobrar la credibilidad y confianza de la ciudadanía y de la sociedad. En la medida que los resultados esperados por los ciudadanos se reflejen en las acciones de la administración pública, en esa misma proporción la gestión pública recobra su confianza y credibilidad pública.

CAMPOS RECIENTES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La gestión pública contemporánea ha comenzado a dirigir sus preocupaciones teórico-prácticas hacia nuevos campos de estudio. Algunos en ciernes, otros con mayor desarrollo de conocimiento, pero sin lugar a dudas, deben ser considerados como parte de la gestión pública. Pueden ser, que sólo se trate de aplicar el término "gestión" a necesidades específicas y énfasis de los autores, aunque para revisar la trayectoria conceptual de la gestión pública es indispensable analizar su contenidos y alcances. Al menos, pueden identificarse seis campos: 1) gestión ética; 2) gestión estratégica; 3) gestión intergubernamental; 4) gestión de recursos humanos; 5) gestión de las relaciones externas; y 6) gestión del conocimiento.

Gestión ética

Uno de los más activos e importantes campos es la gestión ética. La Ética en el gobierno es un problema que ya en la antigüedad había sido propuesto. Confucio dentro de sus principios morales, consideraba que el funcionario público debía practicar diversos principios para tener un buen gobierno. Aristóteles ya había realizado un estudio de la acción voluntaria, así como de la conexión entre los principios y las acciones. Está claro que las normas morales o valores que el funcionario público ha de considerar cuando tiene que hacer una elección deben ser aquellos que se derivan del servicio público y de la ciudadanía.

Para Villoria (2000), la ética pública puede entenderse, como un hacerse colectivo. Un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano. Por su parte, Caiden (2001) señala que nunca antes llamó tanto la atención el mundo de la ética del servicio público. Por ello destaca que:

Una de las claves para la gobernanza moderna es el desarrollo de un servicio público creíble, confiable y profesional, comandado por dirigentes públicos honestos. Nada destruye tanto la credibilidad de las instituciones públicas como la corrupción en los círculos oficiales o la mínima sospecha de que las manos de los gobernantes están sucias. La corrupción mina la confianza en la gente en sus instituciones; ensombrece profundamente las políticas y las acciones oficiales; destruye la confianza en el sistema tributario y en el pago de impuestos destinados a proyectos políticos que parecen obedecer únicamente a intereses privados y llenar los bolsillos de otras personas; (...); burla la aplicación justa de las leyes y la veracidad de los presupuestos y cuentas públicas. En resumen, la corrupción contribuye a perforar la gobernanza como hacen las termitas con la madera.

En la actualidad, a la pregunta: ¿la ética es una moda o una necesidad? existen varias respuestas. Hay quien como Cortina (1994), considera que la ética está siempre de actualidad porque es una necesidad vital de los seres humanos, aunque periódicamente pueda desaparecer como objeto de atención. En el mismo sentido, dice Savater que allí donde aparecen seres humanos en acción siempre se hace presente también la reflexión ética. Otros como, Verdú considera que la sociedad está persiguiendo un ajuste de mayor alcance donde la revalorización de la ética animaría los sentidos del pensamiento, la acción y la convivencia.

Ubicar a la ética en el servicio público es necesario. Primero, debe pensarse a la ética pública como principalmente asociado al fenómeno de la corrupción y entonces entender que debe abordarse desde el punto de vista de los instrumentos legales empleados para controlar las actuaciones impropias de

políticos y funcionarios. Segundo, se puede comprender la dimensión ética de las organizaciones públicas en relación con el cambio cultural y plantear el análisis desde el punto de vista de la adaptación del individuo al medio y su socialización, poniendo énfasis en los aspectos psicológicos de este proceso. Por último, se puede acercarse a la cuestión de la ética en la administración pública, desde una perspectiva más filosófica y referirnos al problema moral de los deberes de los individuos que actúan en la esfera pública y de los conflictos de intereses a los que esta actuación les enfrenta.

Frederickson (1994) señala que la ética pertenece al mundo de la filosofía, los valores y la moral, mientras que la administración pública pertenece al de las decisiones y las acciones. Por lo que, si el gobierno ejerce poder a través de la administración pública y ésta legitima su actuación en nombre del Estado, lo que está "bien" o "mal" deja de ser

un problema filosófico para pasar a referirse inmediatamente a nuestra vida cotidiana en tanto que destinatarios de la autoridad estatal.³²

En este orden de ideas, Bargeño (2001) sostiene que la ética participa de ambas calificaciones: es una cuestión permanente, que se puede rastrear históricamente (por ejemplo en los libros de "espejos de príncipes" o en memoriales dirigidos al buen gobierno), pero también es preciso reconocer que se trata de una cuestión de moda, impulsada por un ánimo decidido de la lucha contra la corrupción.

Una de las éticas aplicadas surgida en los últimos años es la llamada "ética de los negocios" (business ethics) o ética empresarial. Escándalos como el caso Watergate recordaron hasta qué punto la falta de credibilidad de las empresas puede resultar perjudicial para el negocio. Han surgido revistas especializadas como el Journal of Business Ethics, asociaciones internacionales y nacionales como la EBEN (European Business Ethics Network), que empezaron a proliferar, así como cátedras de institutos de ética económica y empresarial.

Entre la ética universal y las éticas aplicadas, ¿no hay nada intermedio? Cortina (1994) ha acuñado el concepto de ética cívica, como una "ética de mínimos" que rescata los elementos comunes de las distintas "éticas máximas" u ofertas propuestas de vida buena o feliz. La ética cívica, dice, es un conjunto de valores que comparten como ciudadanos los miembros de una sociedad pluralista, sean cual fueren sus concepciones de vida buena, sus proyectos de vida feliz.

Sin embargo, nos interesa explicar el papel de la ética a la gestión pública. Una de las éticas profesionales es la de aquellos profesionales que trabajan

en la administración pública. Rodríguez-Arena (1995) señala que la administración pública es una organización compuesta de personas que gestionan intereses generales. La idea de servicio de los intereses generales debe presidir la actuación de cualquiera que realiza una función pública. Autoridad o funcionario público, debe hacer siempre lo que sea mejor para los intereses públicos. El personal del servicio de la administración pública lleva a cabo trabajos orientados a la satisfacción de las necesidades colectivas; de ahí que las consideraciones éticas constituyen algo consustancial con la actividad de quienes forman parte de la administración pública.

Hace apenas dos décadas, la cuestión ética aplicada a las organizaciones públicas era un tema casi inédito. En realidad, sólo a partir de 1978 cuando comienza la preocupación por la ética en la administración pública, como expresión de un movimiento convergente en el que toman parte gobiernos y opinión pública. La honestidad de los gestores públicos es la clave del desarrollo de las naciones. Pero esa honestidad es preciso reconocer que es muy difícil de generar cuando las instituciones arrastran una larga historia de ineficiencia, corrupción y desorden.

Bargueño (2001) afirma que en Estados Unidos, uno de los países claves en la Ética Pública, esta preocupación surge como respuesta a un problema del management, para obtener una mayor eficiencia y credibilidad de la función pública, muy deteriorada a partir del escándalo Watergate. Esta preocupación pública, impulsará las reformas Carter: Civil Service Reform Act, Ethics in Government Act e Inspectorate General Act, todas ellas de 1978.

En la década de 1980 se puede empezar a hablar de un boom del tema ético en la administración pública. Si en 1978 sólo se había publicado un libro sobre la materia, a partir de entonces la ética aplicada a las organizaciones públicas comienza a ser una cuestión central en las reuniones y conferencias internacionales y son más abundantes las investigaciones y publicaciones sobre la materia.³⁷ Rohr desarrolla una teoría en la que los valores que han de guiar las acciones del empleado público se derivan de la Constitución y de su interpretación llevada a cabo por las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, sin llegar a establecer el contenido concreto de esos valores.

En 1984, la American Society for Public Administration (ASPA) aprobó un código ético creado para elevar la práctica y los valores éticos de sus miembros. Y para finales de esa misma década, la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) incorporó una redacción en la normatividad sobre la currícula exigiendo programas de Administración Pública que mejoren los valores morales, el conocimiento y las habilidades de los estudiantes para que actuasen de forma ética y eficaz.

En la década de 1990, florecen los estudios e investigaciones aplicadas sobre la Ética y la Administración Pública. Destaca la Conferencia Internacional

sobre la Ética en el Gobierno, convocada por la Oficina Americana de Ética Gubernamental y la Agencia Americana de Información, en noviembre de 1994 en Washington, en la que asistieron más de 100 participantes de 53 países de los cinco continentes.

Debe destacarse la labor de las Naciones Unidas, tanto de la Asamblea General como del Consejo Económico y Social (ECOSOC). La Asamblea General adoptó la Resolución 51/59 el 12 de diciembre de 1996, por la que aprobó un Convenio Internacional de Conducta para los titulares de los cargos públicos, así como la Resolución 51/1995 del 16 de diciembre del mismo año, donde aprobó la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones de comercio.

Por su parte, el Consejo de Organización de la OCDE adoptó en 1997 una recomendación sobre la lucha contra la corrupción en las transacciones económicas internacionales y en 1998 aprobó un Convenio contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Otras organizaciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, dentro de sus programas de reforma y modernización del Estado, han realizado estudios y dedicado esfuerzos al tema de la corrupción.

En el ámbito iberoamericano, la Convención Internacional contra la Corrupción, aprobada en la reunión de la Conferencia Especializada de la Organización de Estados Americanos celebrada en Caracas en marzo de 1996, que entró en vigor el 6 de marzo de 1997, así como la aprobación de un plan de acción contra la corrupción, decidida en la reunión del Foro Iberoamericano sobre el combate a la corrupción, auspiciada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y que se celebró en Santa Cruz de Bolivia, en junio de 1998.

En el ámbito europeo, tanto la Unión Europea como el Consejo de Europa han tenido un especial interés en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, el Consejo de Europa, a través del Grupo Multidisciplinario sobre Corrupción, ha aprobado un Programa de Acción de cinco años y, en la actualidad, se encuentra considerando un proyecto de convención europea contra la corrupción.

Actualmente, la preocupación por las cuestiones éticas es patente en todos los países de la OCDE. En 1996, esta organización realizó la publicación de un estudio donde se realiza un análisis comparativo en nueve países: Austria, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos. En este informe se señala que cada país debe

considerar la integración de una "infraestructura ética" que incorpora tanto elementos normativos como estructurales y los divide en categorías según la función principal que desempeña: control, guía o gestión.

Los funcionarios actúan en un medio ambiente nuevo y cambiante. Están sujetos al control político y a exigencias crecientes de ciudadanos, al tiempo que padecen mayores restricciones de recursos. Tienen que asumir nuevas funciones y responsabilidades como consecuencia de la delegación de funciones y la mayor discrecionalidad de gestión; la mayor comercialización del sector público; la cambiante interrelación entre los sectores públicos y privado y los cambiantes mecanismos de rendición de cuentas. En resumen, están teniendo que adoptar nuevas formas de realizar la tarea de la Administración Pública. Aunque las formas de la gestión pública han producido importantes resultados en cuanto a la eficiencia y eficacia, algunos de los ajustes pueden haber tenido efectos no buscados sobre la ética y los principios de conducta.

En este contexto, se considera a la corrupción más que como actos individuales, como el resultado de una deficiencia de todo el sistema o como una cultura que no pone suficiente énfasis en la conducta ética. La contribución de la OCDE es que destaca la necesidad de identificar instituciones, sistemas, recursos y condiciones que los gobiernos utilizan para fomentar la integridad en el sector público, mediante elementos y funciones necesarios para crear una "infraestructura de la ética".

Un documento que es importante destacar dentro de los países de la OCDE, relativos a la Ética Pública, sin duda alguna es el First Report of the Committee on Standards in Public Life 1995, (Primer Informe de la Comisión sobre Normas de Conducta en la vida pública), conocido como primer Informe Nolan. En este Informe se establece una serie de valores que deben ser tomados en cuenta por la administración pública en el momento de gestionar los servicios públicos: 1) altruismo; 2) integridad; 3) objetividad; 4) responsabilidad; 5) transparencia; 6) honestidad; y 7) liderazgo (capacidad de decisión).

Por último, conviene reseñar que el 22 de abril de 1998, el Consejo de la OCDE aprobó un conjunto de principios adecuados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países miembros que adopten disposiciones encaminadas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar un comportamiento ético en el servicio público.

Un aspecto que resalta Caiden (2001), se refiere a que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público. No puede haber un sector público libre de corrupción si en realidad el sector privado tolera, e incluso premia, las prácticas corruptas. Tampoco puede existir un sector empresarial honrado si el

sector público, el gobierno y el sistema político perdonan y no castigan la corrupción.

La corrupción provoca el empobrecimiento del Estado; priva a los pobres de muchos servicios públicos necesarios; socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno y corroe el apoyo y la respetabilidad del sector público. La corrupción tiene un efecto adverso en el crecimiento económico y también disminuye la eficacia en la que se basa la economía nacional.⁴⁵ Por lo general, se reconoce que un sistema político corrupto desalienta y enajena a la ciudadanía y provoca todo tipo de ineficiencias y distorsiones en las operaciones y servicios del gobierno. Si un considerable segmento de la población define a los gobernantes y al gobierno como corruptos e ilegítimos, es probable que se muestre receptivo a la demagogia y al extremismo.

La corrupción no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y de la administración pública. Un escándalo de corrupción puede desencadenar una crisis política y gubernamental. Puede derrocar gobiernos aun en países con democracias estables. Los grupos a favor de un buen gobierno, los medios de información y la oposición política exigen que las unidades gubernamentales hagan todo lo que esté en su poder para evitar la corrupción, y consideran responsables a los altos funcionarios de cualquier corrupción que suceda bajo su vigilancia.

Una de las maneras para el combate a la corrupción es crear coaliciones entre la sociedad civil y el Estado. La apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyará sustancialmente las reformas. Comprender lo anterior ha propiciado que en muchos países la sociedad civil presione a sus gobiernos para un cambio, y ha hecho que muchos gobiernos emprendan una reforma de gran alcance de las instituciones del sector público.

Gestión estratégica

Una segunda orientación en el campo de estudio de la gestión pública lo constituye la llamada gestión estratégica. Aunque haya poco consenso sobre la naturaleza de la gestión pública como campo de estudio, la mayoría de sus estudiosos parecen estar de acuerdo en que la gestión pública incluye la estrategia. Quienes tratan de distanciar a la gestión pública de la administración pública, señalan que la primera se interesa en operaciones tácticas e internas, y que por ello existe la necesidad de un campo centrado en la estrategia.

Bozeman (1990) señala que la gestión pública estratégica parece dar lugar a una contradicción terminológica. Estratégica implica prestar atención a largo plazo normalmente no es más largo que el período de tiempo disponible hasta las próximas elecciones. Pero una gestión pública estratégica efectiva no es imposible, sólo extremadamente difícil.

La gestión estratégica supone que la dirección está guiada por cuatro principios: 1) la preocupación por el largo plazo; 2) la integración de metas y objetivos en una jerarquía coherente; 3) el reconocimiento de que la gestión estratégica y la planificación no se implementan por sí mismas; y 4) una perspectiva externa que acentúa no la adaptación al medio sino la anticipación y la formación de los cambios en el medio. "La gestión pública estratégica añade un ingrediente adicional: el pensamiento estratégico tiene que estar al corriente de la práctica del poder político".

Bozeman afirma que la gestión estratégica tiene tres propiedades esenciales: definir los objetivos de varios años; desarrollar los mecanismos de implementación diseñados para conseguir dichos objetivos; y suministrar suficientes recursos organizacionales como soporte para su implementación. Aunque esto parece muy fácil en teoría, pero en la práctica, especialmente en la gestión pública, hay una multitud de obstáculos.

En este contexto, para Roberts (1993) no hay acuerdo sobre una definición común, ni un enfoque único en la práctica y al estudio de la gestión estratégica. En cambio, se depende de dos enfoques generales para captar la esencia de la gestión estratégica:

el enfoque sinóptico y el enfoque incremental. En general, el enfoque sinóptico se caracteriza por una "inclusividad integradora". Se intenta integrar las decisiones que forman una estrategia general de la organización para asegurarse de que éstas se desarrollen conscientemente, se refuercen una a otras y se integren en un todo. El objetivo consiste en integrar las funciones, los procesos, la estructura y las decisiones internas de la organización para colocar a ésta en la mejor posición frente a su mercado y su medio.

El enfoque incremental es más analítico, racional e inclusivo. Se hacen pocos intentos por integrar conscientemente las decisiones individuales y de la organización que se afectan entre sí. La estrategia surge de una relación separada de grupos de decisiones, que son tratados individualmente y sin integración. "Las descripciones del enfoque sinóptico suelen predominar en la bibliografía sobre empresas, mientras que las descripciones del enfoque incremental suelen predominar en la bibliografía sobre las políticas y el sector público".

El enfoque que aborda de forma más operativa esta visión holística de la realidad es el enfoque estratégico, que se materializa en una construcción

conceptual a la que se denomina pensamiento estratégico. Para Bazaga (1997) el término pensamiento en el ámbito público plantea la necesidad de abrir procesos de reflexión sobre la naturaleza de las acciones y de incluir en la agenda de las mismas orientaciones a largo plazo. Asimismo, el término estratégico aporta al concepto la relación con el entorno. De hecho no puede olvidarse que algunos autores definen la estrategia casi exclusivamente en términos de los cursos de acción que puede emprender una organización para relacionarse con su entorno. El pensamiento estratégico más que un conjunto de herramientas de aplicación a la acción pública, es una filosofía que busca el origen y el destino de ésta en condiciones que permitan el fortalecimiento de la función social de la organización.

El pensamiento estratégico es una manera de integrar la orientación de las actuaciones con los métodos que se pueden emplear para llevarlas a cabo. En definitiva, es una forma de integración de lo "político" y lo "técnico". Lo esencial para definir la actuación de una organización es recoger su cultura y sus valores, ponerlos en relación con las características del entorno en el que está operando, para plantear la producción de decisiones y de acciones que guíen lo que es, lo que hace y por qué lo hace (Bryson, 1988). En suma, el planteamiento estratégico es el proceso mediante el cual una organización define su futuro y los procedimientos necesarios para alcanzarlo (Goodstein, 1993). Así, la gestión estratégica puede ser definida en los siguientes términos:

Al proceso mediante el cual se transforma el pensamiento estratégico, el conocimiento, el cambio organizativo es a lo que se denomina gestión estratégica. La gestión estratégica contiene, al menos, tres diferentes vertientes (Thompson, 1990): por una parte, la estrategia en sí misma, la definición de una visión de éxito para la organización y de los distintos caminos para alcanzarla; en segundo lugar, la excelencia en la implantación de las estrategias para conseguir el cambio deseado; en tercer lugar, la innovación para asegurar que la organización está evolucionando en la dirección adecuada y que las estrategias definidas se van revisando a lo largo del proceso para asegurar su perfeccionamiento, adaptación y renovación.

El proceso de gestión estratégica pone el énfasis en alcanzar la visión de futuro de la organización atendiendo tanto a la formulación de estrategias que lo permitan como a los modos de implantación de las mismas, sustituyéndolos gradualmente en orden de importancia desde el inicio al final del mismo. Mientras en el comienzo se concentra el esfuerzo en la formulación, según se va avanzando en el proceso toma cada vez mayor importancia la implementación, sin olvidar que ambas conviven a lo largo del proceso, siendo el énfasis otorgado lo único que varía. Asimismo, no pretende una ruptura

traumática con el pasado, sino una evolución en los planteamientos y acciones hacia el futuro, se manifiesta como un proceso de gestión de la transacción entre la posición de la que la organización parte y la posición que pretende alcanzar.

Resulta evidente que para conseguir cambios organizativos hay que pensar en términos de implementación ya en la fase del diseño. El solo planteamiento de las estrategias, abstraídas de su posterior ejecución, no hace que éstas produzcan el cambio. Para conseguir que la implementación se pueda poner en marcha es necesario que en la formulación se ponga especial cuidado en dos aspectos: 1) la identificación de los actores críticos que operan en el entorno y en el interior de la organización; y 2) la generación de un consenso sobre la necesidad de afrontar el proceso, incluyendo a los decisores clave en el diseño de las estrategias.

El proceso de gestión estratégica debe tener como referencia las orientaciones a largo plazo, dónde se quiere y qué se quiere ser, pero no olvidar las orientaciones y acciones a largo plazo. De hecho, se deben diseñar acciones en el plano temporal que contribuyan a ambos objetivos: la presentación de resultados de impacto a corto plazo y la contribución a alcanzar la visión del futuro. En el proceso de gestión estratégica existen seis rasgos que deben tomarse en cuenta:

1. La gestión estratégica implica en su inicio la realización de un análisis del liderazgo organizativo, ya que el estilo de dirección influye de forma directa en el diseño y en la puesta en marcha del proceso;
2. El manejo de los recursos, especialmente la gestión de recursos humanos como instrumentos del cambio organizativo. La administración responsable es aquella que rinde cuentas y responde a las demandas de sus ciudadanos, la que incorpora el concepto de cliente desde la dimensión de ciudadano. Desde esta definición adquieren importancia relevante las personas que están al servicio de las organizaciones públicas, ya que una acción sobre ellas es requisito indispensable para impulsar el cambio organizativo.
3. En el proceso de gestión estratégica, la información refuerza su calificación como recurso básico. La actuación sobre la información contribuye a reforzar dos importantes líneas de desarrollo: el apoyo a la adopción de decisiones y la alimentación del proceso de elaboración de las estrategias.
4. Un tema estratégico es una tendencia o acontecimiento de dentro o fuera de la organización que tiene una gran influencia para alcanzar el futuro deseado. Una gran parte del esfuerzo de la gestión estratégica se concentra en identificar y analizar las tendencias, para formar una agenda de temas estratégicos que facilite la anticipación a los cambios.

5. El análisis del FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) es un modo de agregación de la información, tomando como referencia la visión de éxito. En esta se toma en cuenta tanto los logros alcanzados, como los riesgos y problemas del entorno.

6. El análisis de los agentes críticos, es otro sistema de ordenación de la información, esta vez tomando como referencia a los distintos actores que afectan o pueden ser afectados por los efectos o impactos de la acción organizativa. Se trata de producir información respecto a los agentes críticos que ayude a la organización a definir pautas de acción para relacionarse con ellos.

En el estudio de caso del Departamento de Salud Mental de Ohio, donde fue aplicada la gestión estratégica los resultados fueron benéficos para esta dependencia. Modificando su misión y sus metas básicas, su mezcla de servicios, sus disposiciones de prestación de servicios, sus características de operación y sus pautas de asignación de recursos. El concepto de estrategia sirve como punto de partida útil o como concepto organizador para la teoría de la gestión pública y la organización pública. Las presiones dinámicas de la política y la administración pública actúan simultáneamente sobre las organizaciones públicas, forjando un contexto distintivo y un conjunto de limitaciones. Contener de manera eficaz este campo de tensión de presiones internas y externas es tarea principal y definitoria de la gestión pública.

Una gestión estratégica consiste en compromisos individuales y colectivos para hacer cambios importantes en las cualidades fundamentales de una dependencia pública y en sus relaciones con elementos claves del medio externo. El surgimiento de esta estrategia se basa en una visión explícita y compartida del futuro de la dependencia; esta visión es guiada por un conjunto de valores centrales que permite a los interesados principales y a sus partidarios, dentro o fuera de los límites formales de la organización, emprender actos comunes e interdependientes.

Aunque para Roberts (1993) la gestión estratégica en las dependencias públicas tiene aplicación limitada, sobre todo en los sistemas grandes y de múltiples organizaciones. 58 No obstante, identifica cuatro áreas principales en que la transferencia de la gestión estratégica basada en la organización resulta especialmente problemática: 1) la formulación de las políticas de la dependencia; 2) la adaptación de la dependencia a su medio externo; 3) la aplicación de las políticas de la dependencia; y 4) la toma de decisiones.

La gestión estratégica tiene como uno de sus objetivos la gestión local. Estos cambios basados en la idea de que solamente un incremento cualitativo de la idoneidad administrativa y de gestión de políticas, por parte de los funcionarios, y de incremento de la participación organizada, por parte de los ciudadanos, puede hacer frente a los problemas que hoy enfrentan las

comunidades.⁶⁰ Orientar cambios en la gestión local implica que la reforma abarca instancias relativas al diseño de las políticas, la necesidad de modificaciones institucionales, el aumento de la eficiencia en el gasto y la mejora de la gestión de los recursos humanos, la generalización de instrumentos y mecanismos de gestión, así como la atención y el servicio a los ciudadanos, el perfeccionamiento del control y la evaluación de las políticas.

La orientación de la gestión estratégica es un campo de estudio que permite comprender mejor a la organización pública en su entorno y en la medida como éste puede interactuar con el exterior. Como conjunto de técnicas administrativas, la gestión estratégica contribuye a mejorar las organizaciones gubernamentales, sin tener que llegar a excesos de recorte de personal o eliminación de estructuras administrativas. En una posterior etapa, la gestión estratégica define sus acciones estratégicas para concentrarse en su puesta en diseño, implementación y evaluación.

Gestión intergubernamental

Una tercera orientación en el campo de la gestión pública, se dirige a la gestión intergubernamental. Una manera de abordar esta nueva orientación, es a partir de diferenciar a las relaciones intergubernamentales (RIG) y la práctica de la gestión intergubernamental (GIG). Las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la GIG hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones.

La noción de las relaciones intergubernamentales (RIG) sigue, en su sentido básico, la definición propuesta de William Anderson (1960) a saber: un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. Anderson hacía referencia al sistema federal en los Estados Unidos, donde surge este concepto en la década de 1930.

El concepto de RIG resulta más accesible a la vista de cinco rasgos distintivos, señalados por Wright (1988) para el caso de los Estados Unidos, aunque parece tener una aplicación más amplia, lo cual supone su aplicación a otros países.⁶³ En primer lugar, las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provisional) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. A este repertorio se debe añadir las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, organizaciones sin fines de lucro y organizaciones parapúblicas ("quangos" término con el que se conocen en el Reino Unido), que actúan en las fronteras del sector público.

El segundo rasgo de la RIG es la importancia del elemento humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Wright (1988) sostiene que, en sentido estricto, no existen relaciones entre los gobiernos y que únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno.

Una tercera característica de las RIG es que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista. Wright (1988) opina que una de las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG es la de conseguir que los asuntos salgan adelante, propósito que se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores. En el Reino Unido, Rodees (1985) ha definido a la RIG como una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza.

La cuarta característica identificada por Wright (1988) se refiere a que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Si bien no es posible saber con certeza cuántos actores gubernamentales intervienen en las decisiones de las RIG, según una estimación a la baja de los Estados Unidos, el número supera los 200,000 actores-participantes (Wright, 1988).

Por último, las RIG se caracterizan por su dimensión política. Wright (1988) define este aspecto como el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones. La dimensión política de las RIG exige el examen de las interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

El concepto de RIG trasciende los enfoques constitucionales-legales, tanto acerca de las divisiones entre gobiernos como en lo referente a sus respectivas competencias y funciones. No pretende sustituir conceptos históricos, tales como el federalismo o la estructura de los sistemas unitarios, sino complementarlos a fin de tener en cuenta las nuevas realidades políticas y administrativas, fruto de la expansión de los gobiernos (Elazar, 1987).

La gestión cotidiana de los asuntos entre los gobiernos es un componente de las RIG que está cobrando una progresiva relevancia. La gestión intergubernamental (GIG) se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo. La función de las RIG subraya el proceso de logro de objetivos, puesto que la gestión constituye un proceso mediante el cual los

empleados que intervienen encaminan sus actuaciones hacia procesos concretos. Wright (1988) atribuye tres cualidades especiales a las GIG:

1. Su enfoque se centra en la resolución de problemas, es decir, es un proceso basado en la acción que permite a los gestores de todos los niveles hacer algo constructivo.
2. Proporciona un mecanismo para entender y funcionar con el sistema tal como es, incluyendo perspectivas estratégicas que expliquen el cómo y el porqué de los cambios interjurisdiccionales, así como unas directrices sobre cómo actuar en el sistema.
3. Un énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicación. La GIG supone la intervención conjunta de las distintas partes para desarrollar soluciones conjuntas aunque reconocen la importancia de las cuestiones jurídicas y políticas, por lo que tratan de ajustarse a ellas para llegar a acuerdos. La GIG es, por tanto, un proceso complejo y sinuoso de acción conjunta que persigue articular formas de actuación conjunta en el campo de la gestión pública.

La relevancia de dichas actuaciones de gestión pública ha sido identificada en varios contextos. Existe el interés de algunos autores en las características interorganizativas de la resolución de los problemas intergubernamentales que implican incontables niveles de gobierno y de agencias privadas. Las divisiones de responsabilidades, los marcos de decisiones y los intereses divergentes conducen a la necesidad de ofrecer acciones políticas coordinadas a través de redes y organizaciones autónomas, pero a la vez, interdependientes, donde las capacidades colectivas de una serie de participantes son esenciales para resolver los problemas de forma eficaz, o donde las actuaciones de las unidades individuales han de tener presentes las consideraciones políticas más generales.

Agranoff (1997) señala que el estudio de las redes en la puesta en práctica de políticas intergubernamentales nos ha llevado a centrar más la atención en la GIG como un enfoque para resolver problemas a través de los contactos y las comunicaciones. En el Reino Unido, Rodees (1985) apunta a una serie de reglas del juego entre las que destaca el pragmatismo, el consenso, la imparcialidad, el compromiso y la territorialidad. Pero hay algo más significativo que se identifica como una serie de estrategias de gestión intergubernamental: la utilización burocrática de los recursos, la entrada de las autoridades locales en los procesos de decisión del centro, la consulta con las autoridades locales, la negociación e intercambio de recursos, la confrontación sobre la inconformidad, la búsqueda de aliados en los otros gobiernos, los incentivos financieros que se ofrecen y la creación de competencias profesionales y la simplificación profesional al dividir los problemas.

Wright (1984)⁶⁷ señala que la actual es una era de la GIG por tres razones principales, las cuales están ligadas al crecimiento y la complejidad de las relaciones y configuraciones intergubernamentales:

1. La creciente importancia de la conducta basada en el cálculo, por ejemplo, la necesidad de sopesar los costes y los beneficios de las subvenciones (federales), de intervenir en el juego del reparto de fondos mediante fórmulas y de evaluar el riesgo que supone el incumplimiento de las normativas frente al coste del cumplimiento;
2. El juego de la fungabilidad, o la capacidad de desviar o intercambiar los recursos recibidos para un propósito concreto a fin de conseguir otro;
3. La sobrecarga del sector público, lo que conduce a un coste excesivo, a la ineficiencia y a la sobrerregulación.

Estas condiciones han resaltado el papel de los gestores públicos. La complejidad, interdependencia, incertidumbre y riesgo crecientes son todos factores que han fortalecido la posición de los actores con experiencia, preparación y conocimientos, son atributos que los gestores públicos deben desempeñar para ocupar las responsabilidades que le son asignadas.

Los gestores públicos, tanto los que trabajan en gobiernos locales o regionales como los empleados en el Gobierno Central, desempeñan un papel clave en la implementación de los programas intergubernamentales. Según Rosenthal (1984), la GIG es diferente porque la responsabilidad de realizar un servicio o garantizar su cumplimiento generalmente incumbe a una organización, pero su consecución corre a cargo de otras agencias.⁶⁸ El autor sugiere que existen cuatro condiciones de esta forma "indirecta de gestión":

1. Que la responsabilidad esté compartida a través de los niveles de gobierno u organizaciones involucradas en un programa;
2. Que sea probable que las personas en las distintas agencias gubernamentales tengan opiniones diferentes respecto a aspectos importantes, como los objetivos del programa;
3. Que el programa y las relaciones entre los gestores estén en marcha;
4. Que los mecanismos o instrumentos se especifiquen para el intercambio de recursos e información a través de las fronteras organizativas formales.

Agranoff (1997) señala que han surgido una gran variedad de técnicas de GIG de dichas experiencias indirectas.⁶⁹ El campo de la gestión intergubernamental (GIG) muestra diversas interpretaciones que marcan la diferencia con una orientación distinta dentro de las relaciones intergubernamentales (RIG).

Por lo que respecta a los modelos, existen cuatro de gestión intergubernamental.⁷⁰ Desde el modelo basado en relaciones de autoridad entre los sujetos, hasta el modelo exclusivo, donde los distintos niveles de gobierno cuentan con sus ámbitos de actuación y donde se dan pocas ocasiones para la colaboración. El tercero es el modelo interdependiente, que es el más representativo del funcionamiento de las relaciones intergubernamentales donde la función del gobierno involucra simultáneamente unidades nacionales, estatales y locales al igual que otro tipo de organizaciones no gubernamentales.

El cuarto modelo se trata de la gestión en red. En los últimos años se ha venido configurando una nueva fórmula de gestión de los asuntos públicos, que ha hecho énfasis en el contexto comunitario, basada en aspectos cualitativamente diferentes a la gestión pública tradicional en lo relativo a los actores, a las relaciones entre sector público y privado, a las relaciones entre centro y periferia, entre otros.

El concepto de gestión intergubernamental se aleja de la idea de buscar soluciones estratégicas de carácter general ante la complejidad del sistema intergubernamental, adoptando más bien una postura modesta y limitada ante las cuestiones intergubernamentales. Se caracteriza por aspectos como son: 1) la búsqueda de la solución de problemas (problem solving); 2) la capacidad para hacer frente a las situaciones (coping capabilities); y 3) la formación de redes donde los contactos y las informaciones son mecanismos imprescindibles para la resolución de los problemas (networking).

En suma, la gestión intergubernamental constituye un proceso mediante el cual los trabajadores intervienen encaminando sus actuaciones hacia objetivos concretos, resaltando la importancia del trabajo de los empleados públicos y sus intentos de realizar los ajustes necesarios que permitan sacar adelante los programas emprendidos en distintos niveles de gobierno.

Gestión de recursos humanos

Un cuarto campo de estudio de la gestión pública es la gestión de las personas o gestión de recursos humanos. Ello se debe a la importancia central de las personas en la gestión de las organizaciones de la tercera ola, así como poner al ser humano como primer elemento a considerar. Esta tendencia se observa en teóricos de la organización (Mintzberg, 1989; Etzioni, 1989), en analistas de la cultura de las organizaciones (Peters y Waterman, 1982) y, desde luego, en estudiosos de la gestión de la calidad (Deming 1986, 1989). Las bases en que se fundamenta esta propuesta son, ante todo, funcionales, centradas en mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones. También

las obras de Maslow (1954), McGregor (1960) o Argyris (1957) han influido desde criterios más humanísticos en la configuración actual del planteamiento.

El interés creciente en la gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas se debe principalmente a tres factores. En primer lugar, a la necesidad de reducir el gasto público. En segundo lugar, al aumento de la demanda y de las expectativas que se ofrecen. Y en tercer lugar, al aumento de la complejidad del sector público. El crecimiento de las organizaciones, la interdependencia sistemática y el empequeñecimiento del mundo, son las razones por las cuales las consecuencias de cualquier decisión ya no pueden considerarse como externalidades aceptables. Para cambiar la tendencia general de la sociedad deben mejorarse las capacidades de gobernar.

Para Cisternas (1999) junto a esta tendencia general hacia la consideración de la persona como elemento esencial de la organización, otro importante conjunto de transformaciones sociales, políticas y económicas han generado un entorno diferente al taylorista en la gestión de los recursos humanos. Esta gestión ha sido modificada por cuatro grandes corrientes de cambio: a) las corrientes políticas, que han establecido un freno a la explotación en el trabajo, especialmente con el desarrollo de los principios del Estado social y la legislación protectora; b) las corrientes tecnológicas, que han simplificado los trabajadores manuales y abierto nuevas formas de empleo; c) las corrientes sociales, con el desarrollo de las relaciones laborales; y d) el nuevo papel del empleado en la organización.

Una definición mínima de gestión de recursos humanos "incluye un amplio conjunto de decisiones y acciones que afectan la relación entre una organización y sus empleados, y pretende adecuar la actuación de los empleados a la misión y a las estrategias de la empresa o institución".⁷⁵ Así, la gestión de personal debe ser una herramienta al servicio de la eficacia organizativa. Su principal razón de ser es ayudar a la organización pública a alcanzar sus objetivos. Para ello, la gestión de recursos humanos impulsa acciones dirigidas a desarrollar la motivación y el compromiso de los empleados, a fortalecer la cultura común y a mejorar sus competencias profesionales. Algunas de las implicaciones para la gestión de recursos humanos son las siguientes:

1. Una mayor diversidad de la fuerza de trabajo;
2. Buscar el equilibrio entre la responsabilidad en el trabajo y las necesidades familiares;
3. Globalización, con la consiguiente competición en el marco de una economía mundial, frente a los requerimientos de cada país;

4. En un entorno complejo, diverso y en constante cambio, se precisa la expansión de la planificación estratégica de recursos humanos como columna vertebral de la gestión estratégica de los mismos;
5. Mayor participación y capacitación del empleado, siguiendo la tendencia de poner al empleado en el centro de las decisiones de la organización y considerarlo como el principal activo conlleva la tendencia a una mayor participación de éste y a una capacitación (empowerment) del mismo para tomar decisiones;
6. La naturaleza cambiante del trabajo futuro, formación y desarrollo para una fuerza de trabajo basada en el conocimiento, pero que no puede perder de vista los valores esenciales de lo público;
7. El crecimiento de expectativas del empleado y la necesidad de equilibrar demanda y coste;
8. El crecimiento de las expectativas de la sociedad con respecto al servicio público.

Para abundar más sobre el punto de colocar al empleado como centro de la organización, deben considerarse las implicaciones que esta tendencia tiene para la gestión de recursos humanos como son: a) la necesidad de promocionar el trabajo de equipo frente al individualismo; b) el desarrollo de grupos de trabajo semiautónomos y, en general, de nuevas formas de microestructuras organizativas; c) la búsqueda de mecanismos para premiar y reconocer a los grupos de trabajo; d) la generación y desarrollo de habilidades transversales en los empleados; e) el eficaz uso del rediseño de puestos con la consiguiente variedad de habilidades y la preocupación por el enriquecimiento de tareas y responsabilidades; f) la necesidad de permitir al empleado ver la identidad de su tarea en el marco de la organización, y el significado de la misma; g) reforzar la posibilidad de una coherente rotación en puestos de trabajo que favorezca el mantenimiento de la capacitación del empleado; h) promover la autonomía del empleado, de manera que tenga libertad para seleccionar las respuestas propias al entorno; i) favorecer los sistemas de retroalimentación, de forma que el empleado goce de la posibilidad de conocer la eficacia de su esfuerzo; k) desjerarquizar las organizaciones y aplanar las estructuras, favoreciendo la responsabilidad y el diálogo. Aunque debe considerarse la diferencia entre gestión pública y privada:

Una gestión de los recursos humanos de la administración como si fueran los de una empresa privada podría colisionarse gravemente con el Estado de Derecho e incluso con la propia democracia, que requiere siempre una

administración objetiva, imparcial y garantista de los procedimientos colectivamente establecidos.

La gestión de personal de la administración pública necesita una profunda reconfiguración, pero sin olvidar los ineludibles lazos de las organizaciones públicas con los valores democrático-constitucionales. Y ello porque la gestión de recursos humanos en la administración pública no ha de tener como simple objetivo auxiliar en la dirección eficaz y eficiente de una gran empresa, sino algo que incluye lo anterior y lo enriquece: ha de sostener y profundizar la democracia. Sea cualquiera el nuevo modelo de gestión pública, no puede olvidarse que la administración pública debe servir con objetividad los intereses generales de la sociedad.

En el ámbito de los servicios públicos, darle importancia a las personas parece incuestionable, cualquiera que sea el enfoque utilizado. Por lo que no es de extrañar que los reformadores de la administración pública acentúen, casi sin excepción, la necesidad de revisar y potenciar las políticas y prácticas de la gestión pública de los recursos humanos.

Para mejorar la gestión de recursos humanos pueden dirigirse cuatro ejes fundamentales: 1) descentralizar la gestión de personal y cambiar el papel del departamento de recursos humanos; 2) planificar los recursos humanos en función de la estrategia; 3) flexibilizar la gestión de recursos humanos para responder a las necesidades de los servicios; y 4) desarrollar prácticas de gestión de recursos humanos para aumentar la productividad y para fortalecer el compromiso de los empleados.⁷⁸ Esto se debe a que hay que reconocer que los recursos humanos son decisivos para el éxito de cualquier organización. Las capacidades de una organización no son otras, que las propias de las personas que en ella trabajan. Se puede comprar o copiar la mejor tecnología o los sistemas de trabajo más avanzados, pero si no se cambia la forma en que las personas piensan y se comportan, no se conseguirán resultados cualitativamente diferentes.

Para Longo (1990) cabe preguntarse hasta qué punto la orientación a la flexibilidad sintetiza en realidad orientaciones plausibles de mejora en cualquiera países o entornos.⁷⁹ Parece en principio que la expresión resultaría aplicable sobre todo a contextos en los que las prácticas de personal adolecieran de una rigidez normativa y procedimental. Éste sería el caso de buena parte de los modelos profesionalizados, basados en sistema de mérito -si empleamos el léxico anglosajón- de función pública -si optamos por la terminología de Francia y España-, o de servicio civil -como se hace en Iberoamérica. Por el contrario, si habláramos de modelos que siguen la lógica del spoil system o botín político, como es el caso en buena parte de los países latinoamericanos, sería dudoso que las prioridades pasaran por flexibilizar. De hecho, la combinación de elementos rígidos y flexibles, en proporciones por

determinar en cada caso, caracteriza a un diseño correcto de las políticas de gestión pública de los recursos humanos.

La cuestión resulta menos simple de lo que parece, por las tres siguientes razones:

1) los sistemas de botín político no excluyen la existencia de elementos de rigidez (la libre adscripción por lealtades políticas existentes en algunos países latinoamericanos);

2) también en los países dotados de un sistema de méritos es necesario desarrollar y perfeccionar los sistemas de garantías, para evitar riesgos de politización; y 3) la migración de los modelos del primer tipo a los del segundo, no tienen por que hacerse al precio de copiar elementos disfuncionales existentes en éstos últimos.

A este respecto, se afirma que existen dos visiones diferentes del mismo problema. La primera de estas visiones de la flexibilidad se basa en una percepción dominante de las personas como restricción y pone el acento en la reducción de los costes de personal. Enlaza con los discursos empresariales de la reingeniería, el downsizing, las competencias clave y la empresa red, orientándose a la detección y eliminación de excedentes, así como de una inspiración eficientista. La segunda visión tiende a percibir a las personas más bien como oportunidad, y pone el acento en la flexibilidad de la gestión pública de recursos humanos como apoyo a la creación de valor por parte de las personas. Sintoniza con los discursos empresariales de calidad total, prácticas de alto rendimiento, y con las orientaciones de la modernización administrativa más basadas en la idea del servicio público, de mejora de la receptividad, o de conversión del administrado en cliente.

Por ello, se requiere orientar la gestión pública de recursos humanos a la flexibilidad lo que supone afrontar algunos desafíos trascendentes que afectan a: 1) la gestión del empleo (incorporación de personas idóneas para las tareas que deben realizarse es la primera de las exigencias); 2) la planificación y organización del trabajo (la mejora del aprovechamiento de los recursos humanos); 3) la gestión del rendimiento (el estímulo a las mejoras en el rendimiento de los empleados públicos constituye uno de los principales desafíos de la gestión pública); 4) la gestión del desarrollo y aprendizaje (la adquisición y desarrollo de capital intelectual que constituye un activo principal que debe ser gestionado); y 5) a la propia organización de recursos humanos (el principal protagonista es el directivo de línea, llamado a recibir de la organización atribuciones y responsabilidades).⁸⁰ La gestión de las personas ha cambiado radicalmente, por lo que es necesario mostrar sus implicaciones en la gestión pública.

Por lo tanto, debe destacarse el ámbito de la gestión de los recursos humanos como uno de los elementos centrales de los procesos de transformación de la gestión pública para generar mayores capacidades en las administraciones públicas, así como para desarrollar los nuevos modelos de relaciones para la prestación de servicios públicos.

TENDENCIAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y GOVERNANCE

Luis Aguilar Villanueva (2001) afirma que existen dos tendencias que animan y reorientan a la Administración Pública, entendida ésta como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina. La primera tendencia -gestión pública-recupera, reactiva y reconstruye la capacidad administrativa de la administración pública, mientras que la segunda -governance- recupera, reactiva y reconstruye la naturaleza pública y política de la administración pública. Las dos tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos.

La primera tendencia, acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa -gestión pública- de la administración pública, guarda indudablemente relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio de las finanzas públicas, que fue indispensable para salvar al Estado Benefactor de su bancarrota fiscal, para mantener la salud de las finanzas públicas. Aunque obedece también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emergen de una sociedad con sectores cada vez más diferenciados y autónomos y, a la vez, con grandes núcleos de población arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida.

En esta perspectiva, se acentúa la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales en las estructuras gubernamentales a fin de otorgar sentido de dirección a los gobiernos y potenciar el manejo de los entornos, para lo cual se introducen en la administración pública formatos de organización postburocrática y métodos de dirección estratégica, administración de calidad, reingeniería de procesos y gestión de conocimiento, entre otros.

La segunda tendencia de reactivación de lo público -governance- de la administración pública es una consecuencia directa de la lucha por democratizar al régimen político y es resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que ahora toma partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncian en los asuntos públicos que son de interés para sus comunidades. Existe un mayor énfasis en la disciplina y práctica

administrativa, se pone en la legalidad de la actuación gubernamental, en la transparencia de los gobiernos en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción.

Gobernanza (governance) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra governance significó simplemente "gobierno", y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la "gobernanza moderna". "Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil". En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

Para Luis Aguilar (2001) las dos tendencias renovadoras -gestión pública y governance- tienen mucho que ver con la definición y consolidación del papel del Estado y particularmente el gobierno habrá de cumplir para provecho de la comunidad en condiciones de globalización económica, revolución tecnológica, nueva economía, regionalización, resurgimiento de nuevas identidades locales, agudización de las desigualdades sociales y riesgos ambientales.

Al mismo tiempo, las dos tendencias coinciden en la centralidad en el ciudadano, que ambas recuperan y revaloran por diversos caminos y razones. Por la vertiente pública ocurre la recuperación del ciudadano que valora al ciudadano como nacional, elector y contribuyente; mientras que por la vertiente gerencial se le entiende como usuario, cliente y consumidor del servicio público cuyos requerimientos y expectativas deben ser satisfechos.

En ese sentido, señala Prats (2001) que la gobernabilidad no la puede garantizar sólo el gobierno. Por eso no se habla de gobernación que es la acción del gobierno, sino que la gobernabilidad se garantiza hoy pasando del gobierno y de la gestión pública a la governance. Así, es lógico que se necesita pasar, de acuerdo a la frase de Metcalfe, de la administración pública al management y de éste a la governance.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

La gestión pública, de manera general, pretende fortalecer la capacidad administrativa y de respuesta del Estado. Frente a la preocupación por los problemas administrativos de los gobiernos, la gestión pública es una herramienta útil para mejorar sus resultados, así como su mayor nivel de aceptación (legitimidad) por parte de los ciudadanos.

Motta (1991) sostiene que la ineficiencia y la debilidad institucional de las organizaciones públicas pueden tener su origen en la falta de actualización administrativa o la carencia de habilidades gerenciales. Tanto los análisis más simples de la gestión pública como los diagnósticos para reformas administrativas revelan que ambos aspectos son determinantes para ofrecer los resultados que espera la sociedad.

La problemática administrativa y su relación con la infraestructura política puede ser mejor entendida cuando se analizan las funciones desempeñadas por el Estado en la sociedad. Los gobiernos mediante leyes procuran determinar funciones, papeles y fuentes de legitimidad para la administración pública. A pesar de las concepciones legales y constitucionales, el éxito de la administración democrática depende, tanto de la práctica política de esos valores como de las formas gerenciales que se utilizan en la administración de los asuntos públicos.

La ausencia de una práctica de administración democrática produce en la población incredulidad, desconfianza y falta de credibilidad respecto a la capacidad gubernamental. Por eso, paralelamente a las propuestas legales y a las reformas administrativas, es necesario recuperar constantemente la credibilidad de la población en la capacidad administrativa de los gobiernos para responder al interés público, además de reforzar las bases éticas y morales de la acción gubernamental mediante mayores mecanismos de legitimidad.

Por tanto, para Motta (1991) es indispensable mejorar las capacidades administrativas del Estado mediante una gestión pública democrática, en el que destacan las siguientes características:

1. Demandas por formas más democráticas y participativas de gestión pública;
2. Nuevas expectativas sobre un desempeño más eficiente y eficaz de la administración pública;

3. Demandas por más y mejores servicios públicos de parte del gobierno;
4. Aceptación de un nuevo papel del Estado, con redimensionamiento de sus funciones y aparatos administrativos;
5. Presiones para desconcentrar la maquina administrativa del Estado unidas a presiones para la descentralización y la gestión pública comunitaria;
6. Mayor politización de funcionarios que, como clase o como grupos profesionales diversos, articulan intereses colectivos para interferir en la política pública;
7. Presiones para la reconstrucción de la ética en la gestión de los asuntos públicos;
8. Demandas de mayor transparencia y responsabilidad pública en los actos de autoridades gubernamentales.

La perspectiva de la gestión pública democrática sugiere una nueva base de acción y de legitimidad depende ahora menos de la racionalidad legal-administrativa de origen tecnocrático y mucho más de nuevas relaciones de gobierno con la sociedad y de compromisos con el desarrollo social, económico y político.

La gestión pública tiene que ser entendida en su amplio sentido social, político y económico, además de ser comprendida en los parámetros de la vida organizacional de las instituciones públicas. Lo que el gobierno hace o deja de hacer no sólo es producto de disposiciones jurídicas, sino también de un conjunto de adaptaciones constantes de las instituciones públicas a las condiciones del entorno social, económico y político. Por eso, a pesar de su relevancia, el análisis jurídico posee sus límites para entender lo que realmente pasará en la Nueva Gestión Pública actual.

LA GOVERNANCE COMO FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD POLÍTICA DEL ESTADO

Aguilar Villanueva (2001) sostiene que la crisis se volvió la categoría central y popular de la descripción e interpretación de la realidad política, económica y publiadministrativa del país. Entonces, la democratización del régimen (transición democrática), liberalización de la economía (cambio estructural de la economía) y la Reforma del Estado, fueron las estrategias que se consideraron idóneas en los países para superar la crisis política y económica.

La governance como paradigma teórico conceptual, tiene como propósito esencial demostrar que el fortalecer la capacidad política del Estado, resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión

publica, ya que en éstas se fortalece la capacidad administrativa. Este dilema es central para la administración pública, debido a que pueden mejorarse las capacidades administrativas del Estado mediante las políticas de la Nueva Gestión Pública, sin embargo, la governance destaca como un contrapeso idóneo para adecuar las condiciones políticas al proceso de cambio administrativo.

La cuestión de la governance -traducida como gobernabilidad, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernanca o buen gobierno- cuando se libera de su ambiente de crisis, consiste en plantearse de manera positiva y con visión de largo plazo la cuestión sustantiva de qué tipo de gobierno se requiere para que sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito de la sociedad, en lugar de desorden, atraso, costo y daño.

La governance vuelve a poner en el centro del análisis al gobierno. Ello a partir del hecho de que el gobierno sigue ocupando todavía el lugar central e irremplazable de dirección y coordinación de la sociedad, dado que buena parte de las organizaciones sociales y locales no muestran una aceptable capacidad o suficiencia para resolver sus problemas y autoregularse, o bien tienden a ser dependientes del gobierno en el desahogo de sus problemas.

Para disponer de un gobierno democrático funcional, capaz y socialmente aceptado por su desempeño y resultados, se requiere adicional y simultáneamente edificar, restaurar o renovar de inmediato otras instituciones políticas -por ejemplo, la relación del poder legislativo con el ejecutivo- y las instituciones judiciales, así como las instituciones y actividades de la productividad/distribución económica, las instituciones de identificación e integración social y, por cierto, dar forma a una gestión pública eficaz y de calidad.

La cuestión de la gobernabilidad, expuesta bajo el supuesto de la crisis, con todo y su dramatismo, se desvanece cuando la pregunta encuentra su respuesta en la governance (para Aguilar traducida como gobernación). En realidad, la posibilidad de evitar la crisis o la posibilidad de gobernar va depender de la capacidad efectiva de gobernar. Esta capacidad de gobernar se muestra y acredita en las pautas que siguen los agentes gubernamentales y los instrumentos que emplean para relacionarse con los diversos actores y grupos sociales, con el fin de crear y consolidar la coordinación entre los actores participantes de la sociedad.

Por su parte, Maynetz (2001) afirma que la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre organizaciones. Señala la relación existente entre gobernanza nacional e internacional. Al respecto sostiene que vale la pena considerar en qué medida tiene sentido concentrarse en construir estructuras nacionales efectivas para hacer frente a

los problemas y en qué medida se deben dedicar esfuerzos a obtener influencia en las políticas internacionales. Sin embargo, no se trata de elegir por uno u otro: la efectividad política interna y la gobernanza internacional efectiva -o global como se denomina- están estrechamente conectadas. "La condición para el logro de la solución de problemas en el plano internacional es una gobernanza nacional efectiva".

Adicionalmente, Maynez (2002) sostiene que las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, componen conjuntamente lo que se denomina la gobernanza global. La gobernanza, por definición, se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refiere a la dominación de por sí. Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están comprometidas en procesos para la solución de problemas colectivos y los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida. Esto es cierto en instituciones supranacionales, como las Naciones Unidas; organizaciones gubernamentales internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio; y en sistemas internacionales que se ocupan de problemas como la ecología global y asuntos de derechos humanos. Igualmente, las organizaciones internacionales que sirven al interés público trabajan con una gama de problemas humanitarios y ecológicos. Además, las asociaciones empresariales internacionales funcionan no solamente como grupos de presión a favor de intereses económicos; adicionalmente a su participación en los procesos decisorios internacionales, organizaciones como la OCDE o la Cámara Internacional de Comercio, también ejercen algunas funciones regulatorias.

Antecedentes de governance

Para Mayntz (2000) existe una evolución de la teoría de la governance, cuyo origen se remonta al análisis de la actividad emprendida por la autoridad política en el intento de moldear las estructuras y los procesos socioeconómicos. En Alemania el término utilizado es *Steuerungstheorie* (teoría de la dirección). La palabra inglesa *governance* estuvo equiparada con *governing*, elemento procedimental de gobernar, representando así la perspectiva complementaria respecto de aquella institucional más o menos como sinónimo de *politische Steuerung* (dirección política).

Sin embargo, el término *governance* ha sido utilizado recientemente en dos acepciones adicionales, ambas distintas de aquella de guía o conducción política. En primer término, actualmente se recurre a *governance* para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el

Estado y los actores no estatales al interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado. La governance como alternativa al control jerárquico ha sido estudiada en el plano de la formación de las políticas a nivel nacional y sub-nacional, en la arena europea y en el ámbito de las relaciones internacionales. El estudio de modelos jerárquicos de decisiones, observables empíricamente en el ámbito europeo, han contribuido en modo consistente a esta primera interpretación del término governance.

El segundo "nuevo" significado atribuido al concepto de governance es, por el contrario, más general y posee un origen diferente. Governance significa una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Este uso del término se deriva de la economía de los costos de transacción, y en particular del análisis del mercado y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica (Williamson, 1979). La tipología de este autor se amplió rápidamente hasta incluir otras formas de coordinación diferentes no sólo de la jerarquía, sino también del mercado entendido concretamente, fue el que condujo al uso generalizado del término governance para indicar cualquier forma de coordinación social, no sólo en la economía sino también en otros ámbitos.

Para Maynetz, la teoría moderna de la governance política (Steuerungstheorie) surgió después de la segunda guerra mundial en un momento en que los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de sus países hacia objetivos precisos. En esta versión, la teoría de la governance se desarrolló en tres fases sucesivas:

Cuadro. Evolución de la teoría de la governance política

Etapas	Descripción
1. Finales de los años 1960	Teorías prescriptivas de la planificación (cómo dirigir o conducir el cambio).
2. Años de 1970	Estudios empíricos sobre el desarrollo de las políticas (definición de la agenda, selección de los instrumentos, rol de la ley y contexto organizativo).
3. Finales de los años de 1970 / principio de los años 1980	La implementación de las políticas se afirmó como punto de referencia para la investigación.

En un primer momento, el paradigma de una teoría de la governance política tenía relación con los temas del desarrollo e implementación de las políticas públicas, y adoptaron lo que se puede definir como una perspectiva "desde arriba" (top-down), desde el punto de vista del legislador.

Las investigaciones sobre implementación reclamaron atención sobre los amplios fracasos de las políticas, demostrando como éstos no fueron la simple consecuencia de errores cognitivos en la planificación o de ineficiencias de las agencias responsables de la puesta en práctica, sino la falta de consideración a la resistencia obstinada por parte de los destinatarios de las políticas, así como de su capacidad para obstaculizar o subvertir el logro de los objetivos programados. Esta sería una primera extensión importante del paradigma inicial. Hasta ahora estaba concentrado sobre el "sujeto" de la dirección política, el gobierno, y sobre su capacidad o incapacidad de guiar los procesos socioeconómicos. Ahora incluye también la estructura, las actitudes y los comportamientos del "objeto" del control político.

La investigación que siguió contribuyó a minar las bases mismas del modelo de governance política, es decir, el supuesto de que el Estado, aún si encuentra resistencia por parte de los grupos sujetos de sus iniciativas, constituye el corazón del control de la sociedad. La desilusión sobre la certidumbre de la existencia de un centro de control político eficaz, indujo a poner la atención sobre formas alternativas de governance social (societal governance). Esta búsqueda se concentró en dos directrices nuevas y distintas, en las que los principios de mercado y la auto-organización horizontal fueron analizadas como alternativas al control político jerárquico.

La teoría de la governance se dirigió hacia otros tipos de sistemas de negociación. Con el tiempo, formas tradicionales de la llamada autorregulación social resultaron ser objeto de una renovada atención, en especial el autogobierno local y el considerado "tercer sector", pero constituye lo que se conoce comúnmente como modern governance. Los dos modelos principales de sistemas de negociación tomados en consideración fueron, por el contrario, los acuerdos neocorporativos (policy networks mixtos entre lo público y lo privado), y los sistemas de autorregulación social en el cual el Estado no participa directamente. Otra forma de autorregulación social son los considerados "gobiernos de los intereses privados", modalidad en la que los intereses que se contraponen no son representados por organizaciones independientes, sino que están integrados a regímenes regulatorios que subordinan la actividad de los agentes privados a una disciplina autoimpuesta.

Mayntz señala que a mitad de los años de 1980, el debate teórico estaba dominado por palabras como descentralización, cooperación y red. Sin embargo, rápidamente también se entendió que la capacidad de solución expresa de los problemas por parte de las redes públicas-privadas y de la autorregulación social, podía estar limitada. Debido a que los diversos agentes públicos y/o privados en el interior de tales sectores tienen intereses típicamente diferentes, se impone el problema de cómo encontrar un acuerdo sobre una solución eficaz, sin descargar los costos sobre quiénes no están involucrados a la red. El debate de este tema dentro de la teoría de la

governance, constituyó una reelaboración más que una extensión del paradigma.

Una segunda línea de elaboración emergió de la observación de que, desde el punto de vista de la concepción original "top-down" de la governance, la negociación entre actores políticos y sociales en las policy networks o en estructuras neocorporativas, así como la delegación de funciones reguladoras a instituciones de autogobierno local o sectorial, apuntaban a una pérdida de capacidad en la conducción del Estado. La autorregulación social tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado. No sólo ejerce una función de legitimación, sino a menudo apoya la emergencia de varias formas de autogobierno. Por tanto, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes. Ellos son principios ordenadores diferentes que a menudo resultan amalgamados, la combinación y autorregulación "a la sombra de la jerarquía", puede ser más provechosa que cualquier otra forma pura de governance.

Por su parte, para Prats (2001) la governance tiene dos dimensiones: 1) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada; y 2) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar la dimensión estructural.³³ Esto permite focalizar a la governance desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, governance implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión pública de los mismos por los actores relevantes. Mientras que desde la perspectiva normativa, governance compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de la acción colectiva.

Governance y gobernabilidad

La primera acepción de la governance es como gobernabilidad. En realidad se trata de la más común y generalizada de las utilidades. Aunque habría que señalar que en sentido estricto, la governance tiene otros alcances y limitaciones que la hacen diferente a la concepción tradicional de gobernabilidad ó ingobernabilidad. Para Camou (2001) la palabra gobernabilidad es una palabra rara. Así, gobernabilidad significaría literalmente, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; gobernable significaría "capaz de ser gobernado"; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado".

Etimológicamente gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente

decisiones políticas. Asimismo, la gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas. Por ello, la gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con otros actores; sólo se requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla.

Los orígenes históricos de la noción gobernabilidad se pueden situar por el cambio sufrido por la política occidental al iniciarse la década de 1970. El diagnóstico intelectual del momento tuvo dos aproximaciones muy diferentes ideológicamente. Desde el lado neomarxista, James O'Connor (1973), se refirió a la crisis fiscal del Estado resultado de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado las cuales eran agravadas por el sistema democrático, ambiente que preludiaba la crisis de gobernabilidad. Esta línea es continuada por James Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente al frente y haciendo eco de las ideas de Daniel Bell, que se había referido a la ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo produciendo la crisis fiscal, el cual se encuentra en el informe elaborado por la Comisión Trilateral en 1975.

La gobernabilidad en su versión actual proviene del diagnóstico elaborado por dicha Comisión compuesta por Michel Crozier, Samuel J. Huntington y Joji Watanuki en la década de 1970, quienes afirmaron que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado llegaron a una situación ingobernable caracterizada por la "decepción" ciudadana hacia el Estado y su burocracia. La tesis más importante de la Comisión Trilateral era que en Europa Occidental, en Japón y en los Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y la capacidad exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva.

La década de 1980 contempló la incorporación del pensamiento neoliberal, en la que los economistas, políticamente conservadores arremetieron contra el keynesianismo y el Estado de bienestar. De acuerdo con esta perspectiva la situación de ingobernabilidad era debido a que se estimaba que se creaba una mezcla inestable, generándose una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los gobiernos en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Para los países menos industrializados esta visión terminó con el denominado Consenso de Washington que se basaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera, tipos de cambio unificados y competitivos, la liberalización comercial y de las inversiones directas extranjeras, la privatización de las empresas públicas, la

desregulación y la seguridad en los derechos de propiedad. Por último, para la década de 1990 el término se hizo un lugar en el acervo común de la clase política y de diferentes organismos multilaterales.

Para Offe (1981) se entiende por ingobernabilidad un caso especial de una patología general de los sistemas sociales. Todos los sistemas sociales se reproducen por medio de la acción de sus miembros coherente y dirigida por normas de un lado, y por medio de la acción de contextos objetivos y funcionales por el otro.⁴¹ Esta patología se puede entender mejor con el término de "ingobernabilidad", ya que los sistemas sociales son "ingobernables" cuando hieren con sus reglas, que sus miembros atacan las leyes del funcionamiento a que están sujetos los sistemas sociales, o cuando no actúan de tal manera que al mismo tiempo funcionan.

Las sociedades industriales capitalistas desarrolladas no disponen de un mecanismo en virtud del cual podrían armonizar las normas y valores de sus miembros con las condiciones sistemáticas de función a las cuales están sujetos. En este sentido, son en todo caso "ingobernables" y era más bien el favor de las circunstancias de un largo período de prosperidad lo que permitió vivir con esta "ingobernabilidad" de manera menos problemática que lo que es desde mediados de los años setenta.

Para Offe está muy claro que solamente cuando se dejan de lado estas condiciones estructurales de "ingobernabilidad" de manera menos problemática se puede llegar a un estado de alarma, que difunden los estudios neoconservadores de la crisis y sugieren al mismo tiempo que sería posible enfrentar con éxito el problema mediante tentativas de recortar las normas de reivindicación y las reglas acotadas en la acción, para armonizar nuevamente con los imperativos funcionales y las "determinaciones objetivas" a las que está sujeto el sistema.

En este contexto, Guerrero (1999) afirma que existen cuatro formas de ingobernabilidad: 1) como disfunción; 2) por sobrecargas de demandas; 3) por déficit fiscal; y 4) por insuficiencia de racionalidad.⁴³ Por lo que se refiere a la primera acepción, el término ingobernabilidad se identificó de tal modo, con la incapacidad del gobierno para responder a las demandas de bienestar, pero la noción se movió hacia esquemas conservadores y sugirió la aparición de enfermedades incurables y males congénitos del Estado. La ingobernabilidad fue concebida de un modo particular, estricto y coyuntural, no como un fenómeno general, toda vez que su configuración epistemológica tuvo su fundamento en la idea de disfunción de un sistema cuyas partes se desadaptan.

En esta perspectiva, existen tres tipos definidos de disfunciones en la ingobernabilidad. La primera se visualiza como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales que obstruyen los procesos gubernamentales de

respuesta y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e Ingobernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción. El segundo enfoque la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público: es decir, la estrechez financiera es disfuncional del sistema. Finalmente, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del gobierno y la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad y de la crisis de entrada como crisis de legitimidad.

Como sobrecarga de demandas, la tesis central consistió en señalar la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de la ciudadanía y las organizaciones políticas, tales como los partidos, grupos de presión y medios de comunicación. El resultado fue una sobrecarga de exigencias y ante las cuales los gobiernos no tuvieron capacidad de respuesta positiva.

Por lo que se refiere al déficit fiscal, de acuerdo con la versión de la ingobernabilidad como un producto negativo del deficitario fiscal, el Estado, para garantizar su propia reproducción debe ceñirse a funciones primordiales y particularmente limitarse a garantizar la acumulación de capital y preservar la legitimidad. La clave de estas funciones es el potencial del gobierno para garantizar las condiciones generales de la acumulación, evitando que el provecho de unas clases en perjuicio de otras disminuya la tasa de legitimidad. El gobierno no puede ignorar que tales funciones son los insumos de su vida, porque los excedentes de la economía son las fuentes de sus ingresos.

La cuarta dimensión de la ingobernabilidad se asocia a la insuficiencia de racionalidad. Se basa en la teoría de la expansión del papel del Estado y el crecimiento de su intervención en la economía, pero puso acento en el cambio de relaciones entre los valores y las estructuras, el ámbito de la participación, las preferencias y las expectativas políticas. En este orden de ideas, la ingobernabilidad como un efecto de la crisis del capitalismo tardío, fue conceptualizada como un deficitario sensible del rendimiento de la administración pública.

Los conceptos de ingobernabilidad por sobrecarga, por crisis fiscal y por crisis de racionalidad, corresponden más a lo que el estructural-funcionalismo ha definido como "disfunción". La sobrecarga de exigencias, más que un problema general de gobierno, consiste en un desajuste entre los insumos de demanda y los productos de decisión y acción; es decir, en un deficitario de implementabilidad. La crisis fiscal, de manera similar, representa una

desproporción entre el monto del producto o salida (gasto público) y la cuantía del ingreso o entrada (impuestos; esto es: consiste en un problema "homeostático" de desequilibrio entre los arbitrios y el gasto), que provoca una tendencia al desorden hacendario. La crisis de racionalidad, finalmente, corresponde a un déficit de articulación entre un subsistema (economía) y otro (administración pública), que desajusta la integridad del sistema en su conjunto.

Por lo anterior, gobernabilidad significa el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. Ingovernabilidad, en contraste, es la incapacidad de producir bienestar debido a un limitado orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingovernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de Gobierno, sino de los fundamentos del propio Gobierno en sí.

Por su parte, Ansaldi (1995) señala que originalmente la expresión gobernabilidad estaba referida al fenómeno de la estabilidad económica, a su funcionamiento en la secuela de inestabilidad monetaria-inestabilidad productiva-inestabilidad social, que exigen un procesamiento mediante las instituciones y los sujetos sociales. En la Ciencia Política, en cambio se emplea la palabra gobernabilidad para hacer referencia al control político-institucional del cambio social y a la posibilidad de dirigir un proceso social transformador. La ingovernabilidad entendida como situaciones de pérdida de control gubernamental de los mecanismos o de las fuerzas objeto de gobierno.

Posteriormente, la elaboración teórica neoconservadora de la crisis de la gobernabilidad, plasmada en la década de 1970, enfatiza como característica central de ésta la existencia de una creciente sobrecarga de demandas sociales, cuya satisfacción por el sistema político encuentra límites de capacidad, particularmente cuando la expresión de los servicios y de la intervención estatal, ha permitido atender las demandas y con ello ha generado otras, nuevas y mayores que se revela ineficaz para continuar brindando respuestas favorables; al reducirse éstas, se sobrecargan las demandas sociales y se produce una crisis fiscal, apareciendo una situación de ingovernabilidad. En otras palabras, la sobrecarga de demandas sociales y la incapacidad financiera del sistema político para satisfacerlas genera la inestabilidad en su conjunto de dicho sistema.

Para Alcántara (2000) existen tres tipos de orientaciones en la gobernabilidad. La primera se refiere a aquellas que abogan por una clara posición politológica que integran las visiones de Peters (1995) que considera a la gobernabilidad como un problema particular de los países democráticos por la dificultad que existe a la hora de trasladar un mandato de los electores en políticas

operativas. Asimismo, el propio Peters (1995) en su propuesta de governance, pondera los aspectos más importantes que debe atender el gobierno: la renovación de sus estructuras organizacionales; la administración del personal; el papel del servicio civil de carrera en el desarrollo de las políticas públicas; la concepción del interés público y la recuperación del significado de buen gobierno. En esta misma línea se encuentra Michael Coppedge (1993) cuando señala que la gobernabilidad en los sistemas democráticos representa una situación especial por cuanto que la democracia respeta la lógica de la igualdad política, mientras que la gobernabilidad respeta la del poder.

La segunda orientación se centra en una visión pluridimensional por la que la gobernabilidad es resultado de numerosos factores como expresa Tomassini (1993), que se refiere a la gobernabilidad como la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil y como la interacción que se da entre ambos para alcanzar el desarrollo económico. De esta manera, este autor insiste en que este concepto no sólo se refiere al ejercicio de gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respeto social. Orientación parecida a la de Arbos y Giner (1990) que también parten del concepto de capacidades:

Para que se dé la gobernabilidad es necesario tener legitimidad y eficacia. Por esto, la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez las dos funciones anteriores. Es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Arbos y Giner plantean la existencia de cuatro niveles en los que se mueven los procesos complejos de gobernabilidad y que se refieren al dilema legitimidad-eficiencia, a las presiones y demandas del entorno gubernamental, a la reestructuración corporativa de la sociedad civil y, por último, a la expansión y el cambio tecnológico.

La tercera orientación adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino (1990) que si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un sistema político, señala la dualidad interpretativa del término, en primer lugar (la ingobernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas, y en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

Otra clasificación es la que adopta Camou (1990) la que establece en tres dimensiones: 1) gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado"; 2) gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno"; y 3) gobernabilidad y estabilidad. La primera corriente pone énfasis en la

dimensión de la eficiencia/ eficacia en el ejercicio del poder político y por ende en la gestión pública, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta corriente, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de estos "costos", es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y reforzar su capacidad operativa. El concepto de eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de "razón de Estado".

En una perspectiva distinta, la segunda posición considera que las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición de los derechos humanos y de la obligación de proveer el bienestar general, en suma, la tradición de buen gobierno. Desde Platón a Aristóteles, como de Bodino y Maquiavelo, el sentido de gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando en su fin último y su justificación en la realización de esos valores. Por último, una tercera posición afirma que el sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. En esta corriente, Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para "asegurar la estabilidad del poder".

Por lo anterior, Camou define a la gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.⁵⁴ En esta definición se incluyen los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad, aspectos presentes en los distintos análisis en torno a la gobernabilidad. Este estado de equilibrio permite ubicar a la gobernabilidad en un plano de relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Incluso, hay quien señala que la gobernabilidad se relaciona con la transición democrática. Esta tesis constituye entonces una primera relación entre los tres conceptos que se estudian: la transición determina en cierta forma la democracia y la gobernabilidad. Ello se debe a que no es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un "nivel mínimo" de democracia de cara al autoritarismo, deviene la preocupación prioritaria de la gobernabilidad, es decir, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática es problemática no tanto por el supuesto exceso de demandas sociales, como suponían los críticos neoconservadores, sino más bien por la transformación de la política. En la medida en que la política deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra

parte, desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, la acción de gobierno pierde su marco acostumbrado.

Governance y gobernación

La segunda acepción de la governance es como gobernación. Su empleo comienza a propagarse con mayor regularidad. La gobernación como governance, es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, que incluye la instancia de gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia.

En este enfoque, a diferencia de la versión tradicional de la gobernabilidad, la capacidad de gobierno de una sociedad: a) no resulta sólo de procesos electorales legítimos sino del ejercicio efectivo del gobierno; b) no resulta sólo de las decisiones del ejecutivo y del desempeño de la administración pública, sino de las relaciones entre los poderes públicos; c) no resulta sólo de las relaciones entre los poderes públicos y los gobiernos, sino de la relación realmente existente entre éstos y los ciudadanos singulares y sus organizaciones; d) no resulta sólo de las instituciones formales legales de relación entre Estado/gobierno y sociedad (política y civil) sino de las prácticas y modos reales de entendimiento entre el gobierno y los ciudadanos; e) no resulta sólo de la acción del gobierno, sino de las acciones de actores económicos y de las relaciones entre los actores sociales; f) en suma, no es sólo un hecho y efecto gubernamental ni solo un hecho político, sino un hecho social, público-privado.

La gobernación significa -en este contexto- concretamente coordinar, integrar, equilibrar a sociedades que se distinguen por su multicentrismo, es decir, por la presencia de personas y organizaciones que son gubernamentalmente independientes, autónomas, diferenciadas entres sí, poseedoras de capacidades y recursos propios cuya eficacia es acreditada con logros notables en sus campos de interés, que muestran también suficiente capacidad de control y autogobierno en sus actividades, y que tienen influencia en determinadas áreas de la vida en común que son de su interés y preferencia. El núcleo del problema de la gobernación consiste entonces en la coordinación de la diferencia social.

El concepto de gobernación reconoce que por fuera del gobierno y con independencia de él, actúan en la sociedad otros agentes de dirección y regulación social, que persiguen en sus comportamientos propósitos particulares pero cuyos resultados, por satisfacer necesidades, resolver problemas de la vida y generar relaciones de mutuo provecho y ayuda entre las personas, contribuyen significativamente en la coordinación, cohesión y

equilibrio social general. La gobernación es cada vez menos mando y control y cada vez más diálogo, acoplamiento y transacción entre actores gubernamentales y sociales.

La gobernación de una sociedad está constituida: a) por el conjunto de instituciones formales e informales que enmarcan las acciones de gobierno, las de los actores privados y sociales no gubernamentales y sus relaciones entre ellos; b) por las actitudes, aptitudes, habilidades, destrezas de los gobernantes y de los actores privados y sociales para dirigir a sus organizaciones, así como para evitar conflictos, integrar intereses, construir consensos, compartir iniciativas, resolver problemas, mediante formas de entendimiento; c) por la calidad y eficacia de la gestión gubernamental en el desarrollo de las políticas públicas, cuyos objetivos materializan los resultados esperados por la sociedad para dar respuesta a problemas y necesidades públicas. Por su parte, Alcántara (2000) supone que la gobernación es una nueva visión que se articuló en el centro de la preocupación de distintas instancias multilaterales en el último lustro del siglo XX.⁷³ De esta manera, el Banco Mundial prestó una insólita atención al fenómeno de la gobernación haciéndole residir en la forma del régimen político, en el proceso de ejercicio de la autoridad y de gestión de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo, así como en la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y cumplir sus funciones.

En esa misma dirección, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha llegado a definir a la gobernación como la suma de las numerosas maneras cómo los individuos y las organizaciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente mediante el cual se ajustan los intereses diversos o conflictivos y se impulsan acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observación, así como los ajustes informales que las personas y las instituciones pactan o perciben que son de su interés y utilidad. Finalmente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política, económica y administrativa.

Governance y capacidad de gobierno

Una tercera acepción de la governance es el uso de la categoría capacidad de gobierno, término empleado por Yehezkel Dror (1994) quien se ha encargado de difundir esta propuesta. Para este autor uno de los temas centrales de la humanidad será la capacidad para gobernar de los gobiernos nacionales y continentales, de los protogobiernos globales y las instituciones paralelas de gobierno.

La afirmación de que los gobiernos constituyen la forma primaria y decisiva de gobernación choca con las opiniones que minimizan la importancia de los gobiernos cuando se compara con la importancia de la "mano oculta" de los mercados y otros mecanismos similares de decisión pública, o con la sociedad civil, que es determinante en las actividades gubernamentales.

Dror (1994) señala que está de moda la idea de que los negocios son más efectivos, eficientes y fiables que los gobiernos, por lo que las funciones de gobernación tendrían que ser transferidas hasta donde fuera posible a los mercados, dejando que el gobierno se ocupara de sus asuntos como si se trata de cuestiones de negocios. A lo que señala que:

Los mercados pueden y deben manejar más funciones distributivas de gobernación y deberían poder tomar decisiones descentralizadas, sujetas a las limitaciones del "fracaso comercial". Pero los mercados no pueden afrontar muchas de las decisiones políticas críticas que se les plantean cada vez más a la humanidad. Esto explica por qué aun estando involucrados en menor número de funciones, los gobiernos se están convirtiendo en algo cualitativamente más importante. Es más, aunque sólo sea porque estos mismos mercados en expansión necesitan ser gobernados, el papel clave de los gobiernos será igualmente inevitable en un futuro próximo.

Refutando este argumento de que los mercados acabarán por erosionar el papel de la gobernación, debe destacarse que la sociedad civil reduce la autonomía de los gobiernos, por lo que las reformas administrativas centradas exclusivamente en los gobiernos carecen de sentido y utilidad. La sociedad civil es extremadamente influyente en los asuntos del gobierno. Sin embargo, hay buenas razones para llegar a la conclusión de que tanto la gobernación en general como los gobiernos en particular, disfrutan de considerable independencia en la toma de decisiones críticas, lo que los convierte en importantes objetivos de la reforma.

Lo que nos interesa resaltar en el argumento de Dror, es que se suele hablar equivocadamente de "ingobernabilidad" cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar. El uso del término "ingobernabilidad" es con frecuencia incorrecto y también peligroso. Es incorrecto porque lo que se entiende por ingobernabilidad de la sociedad, suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez echará la culpa a la sociedad.

Es verdad que hay sociedades muy difíciles de gobernar, por excelente que sea su gobierno. Pero teniendo en cuenta las serias flaquezas y debilidades de todos los gobiernos contemporáneos, habría que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar y no en inculpar a las sociedades tachándolas de "ingobernables".

Por su parte, Alcántara (1995 citando a Peters) señala que existen cuatro características que afectan la capacidad de gobierno. La primera es el grado de calidad de la burocracia que garantice de manera suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas. La segunda, se refiere al compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento en contraposición con sus intereses en tanto que organización e individuos. En tercer lugar, el entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno puede influir en la gobernabilidad. Por último, se señala que el sistema de partidos puede asimismo influir en la gobernabilidad, especialmente en lo relativo a la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción.

GOVERNANCE: LA RECUPERACIÓN DEL INGREDIENTE POLÍTICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La governance contribuye a recuperar el elemento político en la Administración Pública. Mientras que la gestión pública fortalece las capacidades administrativas del gobierno, la governance intenta mejorar las capacidades políticas del gobierno. Por ello, la gestión pública requiere del ingrediente político para alcanzar los objetivos previamente establecidos por los gobiernos.

Una propuesta sólida en la que puede mostrarse la importancia de la governance y la gestión pública es la de Moore (1995). Para este autor, aunque muchas de las técnicas de la gestión empresarial son igualmente aplicables al sector público, se plantea de manera errónea ya que el sector público crea valor de una manera diferente al sector privado. Afirma que el sector público a pesar de poder crear valor en la provisión de determinados bienes y servicios que el sector privado no puede producir, fundamentalmente crea valor en la manera en que produce dichos bienes a través del diálogo comunitario, la participación social y el respeto a los valores constitucionales y democráticos.

El directivo público es quien, según Moore, debe estimular y conducir el diálogo comunitario para la definición y constante evaluación de la gestión pública. Para romper con la tradicional dicotomía entre política y administración, este autor propone una nueva clase de responsable público con capacidad política, expresada a través de la gestión política. Se trata de que el directivo público debe encargarse de obtener una misión o mandato explícito para su organización o programa, de cuya ejecución posteriormente debe rendir cuentas ante los representantes democráticos de la sociedad. No se trata de que el directivo imponga su propia concepción del valor público, sino de que tome la responsabilidad de obtener dicho mandato y obligarse a su cumplimiento.

Pero ¿quiénes son los gestores públicos? Moore señala que los cargos de elección del poder ejecutivo -presidente, gobernadores y presidentes municipales- pueden considerarse como gestores públicos. Son responsables constitucionalmente de la ejecución de las leyes y el uso de los recursos públicos. Alternativamente, se puede considerar como gestores públicos a los responsables nombrados por los cargos electos para dirigir las agencias: los administradores, comisionados o directivos. A menudo, estos ejecutivos políticos asignan a su staff la responsabilidad de gestionar proyectos y llevar a cabo determinadas iniciativas políticas, los miembros de dichos staffs se podrían considerar gestores públicos. O bien podrían considerarse gestores públicos a los funcionarios de rango superior que apoyan a los cargos electos y sus staffs.

Incluso aquellos que lideran grupos de interés se podrían considerar como importantes emprendedores o gestores públicos, ya que a menudo inician o paralizan las organizaciones públicas. Por último, algunos gestores privados se convierten en gestores públicos al trabajar para el gobierno. Sin embargo, aunque muchos funcionarios pueden denominarse gestores públicos, sólo unos pocos disponen de autoridad directa sobre los recursos públicos y responsabilidad por lo que se refiere a la actuación del sector.

La gestión pública en el sector público debe empezar analizando la política. Por política, no solo debe entenderse como las expectativas y aspiraciones de los ciudadanos y representantes, sino también a los acuerdos políticos recogidos en la legislación y que definen los mandatos de actuación de los directivos.

Para Moore los procesos políticos, legislativos, y las leyes derivados de éstos, merecen esta consideración. En primer lugar, en este ámbito los directivos deben intentar descubrir qué propósitos valora la población, y por consiguiente defenderlos práctica y normativamente como centro del esfuerzo directivo. En la política y a través de la política, los directivos pueden descubrir y encontrar la forma de moldear los mandatos para la acción. En segundo lugar, las instituciones políticas otorgan a los directivos públicos los recursos que necesitan para realizar los objetivos operativos, incluyendo el dinero, la autoridad sobre sus propias organizaciones y, más allá de éstas, sobre aquellos que contribuyen al propósito de los directivos. En tercer lugar, a través del debate político y legislativo, los directivos públicos, tanto en la teoría como en la práctica, deben rendir cuentas de sus actos, ya que su reputación como buenos directivos se construye a través de la evaluación de los resultados de su tarea. La gestión política es una de las funciones claves de la gestión pública.

La gestión pública es una función importante por una razón muy sencilla: para conseguir objetivos operativos, los directivos públicos a menudo necesitan la

colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa. Generalmente, los directivos necesitan estos actores externos por una o varias de las siguientes razones: les es necesario su permiso para utilizar recursos públicos para una determinada misión, o su apoyo operativo para producir los resultados de los cuales son responsables. Dado que dichos actores se encuentran fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo, éste no puede simplemente ordenarles una determinada acción, sino que debe persuadirles. Por este motivo es apropiado ver la dimensión política de la tarea directiva.

En el núcleo de la gestión pública, los actores que siempre están presentes y a los que se ve siempre prestar atención son los que nombran a los directivos, establecen los términos de su responsabilidad y les proporcionan recursos. La figura más importante en dicho contexto son los superiores inmediatos de los directivos, generalmente son los políticos. En realidad, muchos gestores públicos consideran que sus inmediatos superiores son la única pieza relevante de su entorno autorizador. Dicha concepción es defendida por los superiores políticos que desearían ganar control efectivo sobre lo que los directivos subordinados hacen.

Los gestores públicos deben implicar a los actores del entorno político externo para conseguir apoyo político, ganarse la legitimidad y movilizar a los actores que están fuera del ámbito directo de su autoridad. Aunque parece que se trata de una cuestión técnica, es también una cuestión ética. La manera en que los gestores públicos implican a su entorno político determina la calidad de la gobernabilidad democrática de que gozan los ciudadanos. Esta convicción afecta a la convicción que tenemos de que los gestores públicos persiguen propósitos genuinamente colectivos en lugar de su interés personal o sus propias concepciones del bien público.

En suma, la gestión política debe ser entendida como el esfuerzo por movilizar la autoridad política y la legitimidad por un propósito, puede ser particularmente importante para las organizaciones que regulan e imponen la ley. Sin el apoyo público para ayudarles en la tarea de la imposición, no pueden alcanzar el grado de conformidad que necesitan para la consecución de sus objetivos.

La governance no es una fórmula mágica, sino tan sólo, una visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo. Dentro de los retos más importantes de la gestión pública, enmarcadas dentro de esta visión de governance se encuentran las siguientes:

1. La gestión multinivel y en red, entre instituciones públicas y privadas y del llamado "tercer sector", así como relaciones intergubernamentales (entre

organizaciones públicas de distinto nivel) e interorganizativas (entre la administración pública y la sociedad civil);

2. La complementariedad entre lo público y lo privado, frente a la separación y al enfrentamiento precedente. Los mecanismos cuasi competitivos y de mercado no pretenden eliminar el financiamiento y la provisión pública, sino gestionar menos burocráticamente las políticas públicas. La provisión es pública, la producción privada;

3. La configuración de la estructura de las organizaciones públicas de una forma menos piramidal y jerárquica, por una más plana y flexible;

4. No puede olvidarse que la administración pública como titular del poder público, lo ejerce coactivamente, en su caso;

5. Elevar la confianza y la motivación de los empleados públicos. La motivación y la participación de éstos en el proceso de cambio es ineludible;

6. Establecer un nuevo modelo de responsabilidades por la gestión pública, diferente y complementario del de legalidad;

7. La necesidad de una cierta autoridad, no incompatible con la autonomía y la descentralización de la gestión pública; 8. En la gestión pública existen limitaciones legales y presupuestales fruto del Estado de Derecho. Este punto es irrenunciable, aunque deban necesariamente transformarse y adoptarse sus categorías jurídicas;

9. Las decisiones previas de la gestión pública son políticas, el mercado no puede ni debe sustituir nunca a las instituciones democráticas;

10. La innovación y el aprendizaje aparecen como necesarios para el progreso y del desarrollo de la gestión pública hoy;

11. La evaluación supone un instrumento y una práctica muy idónea no sólo para el cambio organizativo, sino también para el aprendizaje previo de las organizaciones y para la participación ciudadana;

12. La gestión pública, además de nuevos instrumentos o herramientas de gestión, y de las habilidades directivas necesarias para quien la desempeñen, necesita desarrollar ad intra y ad extra políticas de información y de comunicación adecuadas y transparentes;

13. La transformación del presupuesto de una mera expresión legal y contable en un instrumento para la dirección y la gestión pública;

14. Deben impulsarse nuevas formas de relacionarse del sector público con la ciudadanía, los actores sociales y económicos;

15. Una profesionalización creciente de la función pública y una dirección pública profesional y cualificada;

16. Los ciudadanos deben ser algo más que clientes, deben ser "copropietarios" y como tal deben decidir y participar en aquellos que les afecte;

17. Impulsar una nueva ética pública basada en los principios de legalidad, honestidad, respeto a la ley y probidad pública.

A partir de la influencia de la *governance* a la gestión pública, el resultado deberá ser un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial. Este modelo debe estar fundado en la misión y en los valores democráticos a desarrollar, y en logro de los máximos resultados al servicio del ciudadano.

En otra perspectiva, Moreno (2000) que traduce la *governance* como *governance* afirma que este neologismo se refiere a aquellas cinco momentos de la gobernanza: la corporativa, la urbana, la buena gobernanza, la global y la militar. La primera, es la gobernanza de la empresa y de estructuras de gobernanza (*corporate governance, governance structures*) desde los años de 1970, en particular en la obra de Oliver Williamson, para designar la política interna de la empresa. Esto es el conjunto de dispositivos que ésta aplica para efectuar coordinaciones eficaces en dos planos: los protocolos internos cuando la empresa está integrada (jerarquía) o bien los contratos, asociaciones temporales, uso de normas, cuando el producto o servicio se subcontrata. La gobernanza es, en esta primera fase una metáfora de la política: la política en la economía concebida como gestión de las personas con vistas al beneficio.

El segundo gran momento de la gobernanza marca su transición hacia el ámbito público: la gobernanza se hace urbana (*urban governance*). La gobernanza urbana es inicialmente el resultado de los intentos contradictorios de los ayuntamientos británicos de la era Thatcher de gestionar la ciudad con recursos financieros fuertemente recortados. Existe una contradicción porque el asunto es que las reducciones y privatizaciones de los servicios públicos se combinan con prácticas de resistencia y solidaridad de las clases populares que luchan por no ser excluidas. Con este tipo de gobernanza se logran tres objetivos al mismo tiempo: se reduce el gasto público, se aumenta el beneficio privado y se suprime en gran medida el margen de intervención de las clases populares en la gestión de los asuntos públicos.

Una tercera etapa es la llamada buena gobernanza (*good governance*). La buena gobernanza es en este contexto la disciplinada aplicación de los planes

de ajuste estructural ahora radicalizados y denominados "estrategias de reducción de la pobreza". A esta gobernanza que a escala nacional gestiona los efectos de las políticas neoliberales hay que añadir una cuarta: la gobernanza global. Esta es flexiblemente articulada con las políticas de organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, la OMC, OCDE, el Foro Económico Mundial y las instituciones de la Unión Europea.

Un último aspecto importante de esta gobernanza mundial es la militar. Aquí también la desaparición de las líneas entre lo público y lo privado, la intervención de la sociedad civil y de las empresas se hace evidente. La confusión entre lo político y lo militar, la paz y la guerra, la economía y la acción comunitaria son señas de una gobernanza flexible orientada a la máxima eficacia y rentabilidad, sin que nadie se detenga a preguntar desde una instancia política cuáles son los fines perseguidos. Lo fundamental en la lógica de la gobernanza, como en la del capital, es que la pregunta por los fines no se plantea: sólo los medios cuentan.

Es frecuente, al considerar la gobernanza, ver en ella un mero cambio de estilo en el modo de gobernar sin que ello suponga ningún cambio político fundamental. La gobernanza mejoraría la eficacia del Estado agilizando la vida social y económica: incluso, en término de Giddens -el teórico de la Tercera Vía- serviría para "democratizar la democracia" liberándola de la carga del Estado social y acercándola a la "sociedad civil". Sin embargo, un simple repaso de sus objetivos explícitamente declarados permite ver su absoluta incompatibilidad con los conceptos e instituciones básicas de la democracia. La soberanía popular, el principio de legalidad, la separación de poderes, la idea misma de ley, la distinción entre lo público y lo privado son abandonadas como antiguas. El cambio del modelo político que de manera más o menos explícita supone la gobernanza es un auténtico proceso constituyente encaminado a que las realidades económicas y sociales de 30 años de neoliberalismo queden legal y políticamente sancionadas.

Para Moreno la gran paradoja de la gobernanza es que se propone ampliar la democracia hacia la sociedad civil que es precisamente aquel conjunto de relaciones en que los ciudadanos son sólo agentes de un interés particular. El ciudadano sólo es tal, cuando es integrante del pueblo soberano. Las prerrogativas que colocan la ley, expresión de la voluntad del soberano, por encima del interés privado son la única garantía de los ciudadanos que integran la persona colectiva del soberano contra la desigualdad y contra la dominación de los más débiles por los más fuertes. Así, la aparente "devolución" de poderes que realiza la gobernanza neoliberal a favor de la sociedad civil equivale a expropiar al pueblo de su soberanía.

Para mejorar la gobernanza y aumentar la capacidad de la gestión pública se requiere no sólo la construcción de administraciones públicas meritocráticas, bien incentivadas y con habilidades para gerenciar en contextos de marcada incertidumbre y turbulencia. Más bien, se requiere complementar este componente burocrático con un entramado de reglas de juego (instituciones) formales e informales que mejoren la organización y representación de todos los grupos sociales, a la vez que sirvan para fomentar la coordinación y/o cooperación entre los agentes estatales (políticos, expertos y administradores públicos) y los distintos sectores que componen la sociedad, en especial aquellos con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades.

A MAYOR GESTIÓN PÚBLICA MAYOR GOBERNANZA

Para el Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD, 2000) la respuesta neoliberal, basada en el Estado mínimo, no ha resuelto los principales problemas de acción colectiva de las naciones y comunidades. Por lo tanto, es necesario constituir un nuevo patrón de gobernanza que, en el caso de los países latinoamericanos contemple, al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y de la consolidación de sus democracias recientemente creadas. Esta nueva gobernanza dependerá, en primer lugar, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, actor principal en la organización y coordinación de la acción colectiva.

Para reconstruir la gestión pública, el Estado debe redefinir sus funciones y su forma de actuación, de incrementar la capacidad de gestión estatal (governance), mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas. Sin embargo, la realización de modificaciones en el aparato administrativo no es suficiente. Es imprescindible la recuperación de las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernabilidad de los países.

La gobernabilidad es más que la simple reinención del gobierno; es también la reinención del comportamiento del Estado con la sociedad y del propio papel de ésta. Sin embargo, no se trata de cualquier gobernabilidad; lo que se busca, es una gobernabilidad democrática, orientada por la tarea de consolidar la democracia en América Latina. El desafío de la gobernabilidad democrática es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los ciudadanos.

Maynetz (2001) afirma que de lo que se trata en realidad en la gobernanza moderna no es la pérdida del control del Estado, si no más bien de que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas juegan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a

instituciones de autorregulación social, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el derecho de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas si esa autorregulación demuestra ser ineficaz. En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no están opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz que cualquiera de las formas "puras".

Offe y Schmitter (2001) afirman que el carácter del sistema de partidos emergente será el elemento para determinar la gobernabilidad. Pero no será el único, los actuales gobiernos recientemente democratizados no repetirán la trayectoria de aquellos que se democratizaron en el pasado. Tendrán que lidiar con todo el rango de asociaciones y movimientos que se han acumulado a lo largo del tiempo, es decir, toda la fauna y flora exóticas de una moderna sociedad post industrial.

Por su parte, para Przeworski (2001) señala que los que critican las instituciones políticas desde posiciones neoliberales sostienen que los políticos se han desligado del control popular y actúan en defensa de determinados intereses, incluido el interés en su propio poder, privilegios y beneficios económicos; guiados por esta clase de intereses privados, la intervención gubernamental en la economía genera ineficiencia. A partir de este análisis, extraen lo que es una conclusión política repetida: que necesitamos reformas políticas que limiten la capacidad del gobierno para intervenir en la economía.

Lo que hay de cierto en el neoliberalismo es que mejorar los resultados económicos exige una reforma política. Pero los liberales concluyen erróneamente que la manera óptima de lograr dichos resultados (...) sería reducir la función económica del gobierno. Lo que, por el contrario, hace falta para que la economía política funcione mejor es garantizar que la conducta del gobierno esté sometida a una atenta supervisión por parte del ciudadano. En pocas palabras, debemos reformar nuestra economía mejorando nuestra democracia, garantizando que los ciudadanos puedan exigir responsabilidades al gobierno por sus actividades económicas de manera efectiva.

Mientras que para Evans (2001) la imagen del Estado como problema fue en parte consecuencia de su fracaso en cumplir las funciones que le habían fijado los planes de acción anteriores, pero ésta no fue la única razón. Por lo menos en algunos casos el Estado había estimulado de hecho un cambio estructural notable, allanando el camino para poder confiar en mayor medida en la producción industrial nacional. Entonces volvieron a cobrar prominencia las teorías minimalistas que insistían en limitar los alcances de su acción al establecimiento y mantenimiento de las relaciones de propiedad privada, teorías apuntaladas por un impresionante aparato analítico "neoutilitarista". Por otra parte, las teorías neoutilitarias del Estado se amoldaban bien a las

recetas económicas, ortodoxas sobre el manejo de los problemas del ajuste estructural. A mediados de los ochentas era difícil resistirse a esta combinación.

Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya se apunte a dejar que los precios "alcancen su nivel correcto" o al establecimiento de una industria nacional, requiere la industrialización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos. "La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción".

MOMENTO DOS

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Gestión de Recursos Humanos en los nuevos escenarios

En los nuevos escenarios, por los cuales estamos transitando, se pueden identificar tres aspectos que se destacan por su importancia: La globalización, el permanente cambio del contexto y la valoración del conocimiento.

La diferencia evidente entre el modelo Tayloriano y el presente que transcurre viene dado por la concepción de un hombre como un “sustituible” engranaje más de la maquinaria de producción, en contraposición a una concepción de “indispensable” para lograr el éxito de una organización. La pérdida de capital o de equipamiento posee como vías posibles de solución la cobertura de una prima de seguros o la obtención de un préstamo, pero para la fuga de recursos humanos estas vías de solución no son posibles de adoptar. Toma años reclutar, capacitar y desarrollar el personal necesario para la conformación de grupos de trabajos competitivos, es por ello que las organizaciones han comenzado a considerar a los recursos humanos como su capital más importante y la correcta administración de los mismos como una de sus tareas más decisivas.

Sin embargo la administración de este recurso no es una tarea muy sencilla. Cada persona es un fenómeno sujeto a la influencia de muchas variables y entre ellas las diferencias en cuanto a aptitudes y patrones de comportamientos son muy diversos.

Si las organizaciones se componen de personas, el estudio de las mismas constituye el elemento básico para estudiar a las organizaciones, y particularmente la Administración de Recursos Humanos.

En muchas oportunidades se comete el error de considerar que la estructura de la organización junto con las reglas burocráticas son los elementos indispensables para limitar las opciones de sus miembros y las actividades en las que se comprometen. Sin embargo en la mayoría de los casos el comportamiento de las personas escapa a esos parámetros estructurales preestablecidos.

A las personas debe dárseles razones e incentivos para influir en su comportamiento. Las personas cuentan con la libertad de poder elegir cuando

tener una actitud de cooperación o de resistencia hacia la autoridad. También deciden su cuota de compromiso con los objetivos de la organización y debido a que las personas no pueden controlarse de la misma forma que las herramientas, la dirección de la administración debe preocuparse por asegurar el aporte de los esfuerzos individuales de sus miembros y una forma de lograrlo es haciendo hincapié en la motivación.

Motivación y comportamiento

Para poder predecir el comportamiento de las personas los administradores debe conocer cuáles son los motivos y necesidades que hacen que las personas produzcan una determinada acción en un momento determinado.

El comportamiento es motivado generalmente por el hecho de alcanzar cierta meta u objetivo.

Los impulsos que dan origen a una acción pueden provenir tanto del consciente como del subconsciente de la persona, cuando provienen del consciente es más posible que pueda someterse a examen y valoración, sin embargo la conducta de una persona se rige en gran medida por impulsos provenientes del inconsciente. Sigmund Freud traza una analogía entre la motivación de las personas y la estructura de un témpano, en donde la mayor parte de la motivación aparece bajo la superficie, donde no siempre es evidente.

El motivo actúa provocando una actividad e indicando la dirección del comportamiento, sin embargo cada persona posee varios motivos que compiten por su conducta o comportamiento. Es imposible considerar la posibilidad de que una persona tenga tantas conductas como necesidades.

Solamente aquel motivo o necesidad con fuerza mayor en un determinado momento es el que conduce a la actividad.

Existen dos factores que actúan como determinante de la fuerza de un motivo, ellos son: La expectativa y la accesibilidad.

La expectativa: Es la probabilidad que percibe un individuo de poder satisfacer una necesidad de acuerdo a su experiencia. La accesibilidad: Refleja las limitaciones que puede encontrar una persona en el medio para poder satisfacer una necesidad.

Por lo mencionado hasta el momento, se desprende que una de las responsabilidades básicas de los administradores es proveer la motivación necesaria a sus colaboradores, ya que esta es uno de los factores que limitan la consecución de los objetivos organizacionales y porque constituye el elemento indispensable para la generación de un clima organizacional, facilitando las relaciones interpersonales, la comunicación, la confianza y el espíritu de equipo.

Concepto de motivación y ciclo motivacional

Motivación: Es el proceso que impulsa a una persona a actuar de una determinada manera o, por lo menos origina una propensión hacia un comportamiento específico.

Ese impulso a actuar puede provenir del ambiente (estimulo externo) o puede ser generado por los procesos mentales internos del individuo. En este último aspecto la motivación se asocia con el sistema de cognición del individuo. La cognición es aquello que las personas conocen de sí mismas y del ambiente que las rodea, el sistema cognitivo de cada persona implica a sus valores personales, que están influidos por su ambiente físico y social, por su estructura fisiológica, por sus necesidades y experiencias

Ciclo motivacional: El punto de partida del ciclo motivacional esta dado por el surgimiento de una necesidad. Esta necesidad rompe el estado de equilibrio en el que se encuentra una persona, produciendo un estado de tensión que lleva al individuo a desarrollar un comportamiento capaz de descargar la tensión y liberarlo de la inconformidad y el desequilibrio.

Si el comportamiento fue eficaz, la necesidad quedará satisfecha, retornando a su estado de equilibrio anterior.

En ciertas oportunidades la necesidad no es satisfecha pudiendo originar frustración o compensación (Transferencia hacia otro objetivo o meta).

Las Teorías

La motivación ha sido en los últimas décadas un objeto de estudio que ha dado origen a numerosas teorías, de las cuales las más importantes han dado lugar a un sin número de investigaciones.

Podemos clasificar a estas teorías de la siguiente forma:

Teorías de contenido: Agrupa aquellas teorías que consideran todo aquello que puede motivar a las personas.

Se reconocen a:

- Jerarquía de las necesidades de Maslow.
- Teoría bifactorial de Herzberg.
- Teoría de la existencia, relación y progreso de Alderfer
- Teoría de las tres necesidades de McClelland.

Teorías de procesos: Agrupa aquellas teorías que consideran la forma (proceso) en que la persona llega a motivarse.

Se mostrarse de acuerdo a:

Teorías de procesos

- Teoría de la expectación de Vroom.
- Teoría de la equidad de Adams.
- Teoría de la modificación de la conducta de Skinner

Teorías de contenido

Teoría de las necesidades humanas - Abraham Maslow:

De acuerdo a esta teoría, el resorte interior de una persona está constituido por una serie de necesidades en orden jerárquico, que va desde la más material a la más espiritual. Se identifican cinco niveles dentro de esta jerarquía:

1- Fisiológicas: Tienen que ver con las condiciones mínimas de subsistencia del hombre: Alimento, vivienda, vestimenta, etc.

2- Seguridad: Se relaciona con la tendencia a la conservación frente a situaciones de peligro.

Conservación de su propiedad, de su empleo, etc.

3- Sociales: El hombre por naturaleza tiene la necesidad de relacionarse, de agruparse informalmente, en familia, con amigos o formalmente en las organizaciones.

4- Estima: A esta altura de la pirámide el individuo necesita algo más que ser un miembro de un grupo, se hace necesario recibir reconocimiento de los demás en término de respeto, status, prestigio, poder, etc.

5- Autorrealización: Consiste en desarrollar al máximo el potencial de cada uno, se trata de una sensación autosuperadora permanente. Son ejemplo de ella autonomía, independencia, autocontrol.

Características del funcionamiento de la teoría de Maslow:

a) Solo las necesidades no satisfechas influyen en el comportamiento de las personas, aquella necesidad satisfecha no genera comportamiento alguno.

b) Las necesidades fisiológicas nacen con el hombre, el resto de las necesidades surgen con el transcurso del tiempo.

c) A medida que la persona logra controlar sus necesidades básicas aparecen gradualmente necesidades de orden superior. No todos los individuos sienten necesidades de autorrealización debido a que ello es una conquista individual.

d) Las necesidades más elevadas no surgen en la medida en que las más bajas van siendo satisfechas. Pueden ser concomitantes pero las básicas predominaran sobre las superiores.

e) Las necesidades básicas requieren para su satisfacción un ciclo motivacional relativamente corto en contraposición a las necesidades superiores que requieren un ciclo más largo.

Observaciones a la teoría de Maslow:

Según otros enfoques la teoría no reconoce que las personas son distintas y que lo que puede ser una necesidad para una puede no serlo para otra.

Para algunos críticos el autor no reconoce que las personas puedan variar el orden de la jerarquía.

Para otros, el modelo no resulta práctico desde la óptica del managment porque describe el Funcionamiento de las personas, pero no considera la forma más adecuada de brindar incentivos desde la organización. Como toda teoría, la de Maslow, tiene sus seguidores y sus críticos pero resulta incuestionable que su modelo responde al interrogante de cómo el ser humano funciona y se motiva, es decir porque se esfuerza y trabaja.

Teoría bifactorial de Herzberg:

Mientras Maslow sustenta su teoría de la motivación en las diversas necesidades humanas (enfoque orientado hacia el interior de la persona), Herzberg basa su

teoría en el ambiente externo y en el trabajo del individuo (enfoque orientado hacia el exterior).

La teoría bifactorial tuvo como sustento los estudios que Frederick Herzberg junto con su grupo de investigación desarrollaron en empresas de Pittsburgh, Estados Unidos. La investigación consistía en un cuestionario en el cual se preguntaba a ingenieros y contadores acerca de los factores que producían satisfacción e insatisfacción en su trabajo. De dicha investigación se lograron separar dos tipos de factores, que se muestran en el gráfico siguiente.

Factores higiénicos: En la gráfica se comparan con el nivel de agua mínimo necesario para poder tener a flote el barco. La presencia de estos factores permite que la persona no se sienta insatisfecha en su trabajo pero no implica que generaran la motivación necesaria para la consecución de los objetivos.

Ejemplos de estos factores son: Las condiciones de trabajo, la supervisión recibida, el salario, etc.

Factores motivacionales: En función de la gráfica se representa como la energía que da el impulso necesario para conducir a las personas a depositar sus fuerzas en la organización con el objeto de alcanzar los resultados. Ejemplos: El grado de responsabilidad, el reconocimiento, la posibilidad de progreso, etc.

En síntesis, la teoría de los dos factores afirma que:

- La satisfacción en el cargo es función del contenido o de las actividades desafiantes y estimulantes del cargo: Estos son los llamados factores motivadores.
- La insatisfacción en el cargo depende del ambiente, de la supervisión, de los colegas y del contexto general del cargo: Estos son los llamados factores higiénicos.

En la vida de la organización la falta de cobertura de los factores higiénicos provocará la insatisfacción de sus miembros, impidiendo a los mismos permanecer en un estado de motivación debido a su preocupación por satisfacer necesidades de este tipo. Una vez satisfechas en forma mínima las necesidades higiénicas esto evitará que los miembros de la organización padezcan un estado de insatisfacción, pero no será suficiente para provocar una actitud motivante.

Respecto de esta teoría suele producirse una confusión semántica, ya que muchas personas consideran que lo opuesto a satisfacción es insatisfacción y viceversa. Sin embargo lo opuesto a satisfacción es ausencia de satisfacción y del mismo modo, lo opuesto a insatisfacción es ausencia de insatisfacción.

A los efectos de lograr satisfacción en el trabajo, el autor de esta teoría propone el enriquecimiento de las tareas, que consiste en convertir a estas en un desafío a través de el incremento de la responsabilidad y de los objetivos.

Teoría de la existencia, relación y progreso de Alderfer

Clayton Adelfer, llevo a cabo una revisión de la teoría de las necesidades de Maslow, la cual se convertiría en su teoría ERG existencia, relación y crecimiento (growth, en ingles). La revisión efectuada por el autor tuvo como resultante la agrupación de las necesidades humanas en las tres categorías mencionadas.

Existencia: Agrupa las necesidades más básicas consideradas por Maslow como fisiológicas y de seguridad.

Relación: Estas necesidades requieren, para su satisfacción, de la interacción con otras personas, comprendiendo las necesidades sociales y el componente externo de la clasificación de estima efectuada por Maslow.

Crecimiento: Representado por el deseo de crecimiento interno de las personas. Incluyen el componente interno de la clasificación de estima y la de autorrealización.

La teoría ERG no representa solamente una forma distinta de agrupar las necesidades consideradas por Maslow, ya que se distingue de la teoría de este último en los siguientes aspectos: La Teoría ERG no considera una estructura rígida de necesidades, en donde debe seguirse un orden correlativo para su satisfacción.

En contraposición a Maslow, quien considera que las personas permanecen en un determinado nivel de necesidades hasta tanto sean satisfechas, esta teoría considera que si el individuo no logra satisfacer una necesidad de orden superior aparece una necesidad de orden inferior (frustración-regresión) Pueden operar al mismo tiempo varias necesidades.

Variables tales como antecedentes familiares y ambiente cultural pueden alterar el orden de las necesidades, ejemplo de esta situación son culturas como la japoneses que antepone las necesidades sociales a las fisiológicas.

Teoría de las tres necesidades de McClelland.

Con el objeto de entender la motivación este autor clasificó las necesidades en tres categorías;

Necesidad de logro: Impulso de sobresalir, de luchar por tener éxito. Esta clasificación agrupa a aquellas personas que antepone en su accionar el éxito en sí mismo a los premios, buscan situaciones en las cuales puedan asumir responsabilidades y les disgusta el logro de méritos por azar.

Necesidad de poder: Necesidad de que otros realicen una conducta que sin su indicación no habrían observado. Las personas que la poseen disfrutan de la investidura de "jefe", tratan de influir en los demás y se preocupan más por lograr influencia que por su propio rendimiento.

Necesidad de afiliación: Deseo de establecer relaciones interpersonales. Quienes la poseen prefieren situaciones de cooperación a las de competencia, destacándose las primeras por un alto grado de colaboración.

Teorías de procesos

Modelo de expectativas de Vroom

El modelo motivacional de Victor Vroom, ha sido a lo largo del tiempo objeto de estudio y mejoramiento por otros autores como Porter y Lawler III. El autor de esta teoría explica que la motivación es el resultado de multiplicar tres factores:

Valencia: Demuestra el nivel de deseo de una persona por alcanzar determinada meta u objetivo. Este nivel de deseo varía de persona a persona y en cada una de ellas puede variar a lo largo del tiempo, estando condicionada por la experiencia de cada individuo.

El rango de valores que puede admitir la valencia en esta ecuación matemática es entre -1 y 1 . Cuando una persona no quiere llegar un determinado resultado (Ej. ser despedido de su trabajo) el valor adoptado es -1 , cuando el resultado le es indiferente (Ej. Compensación en dinero o en ticket) el valor es 0 y cuando la persona pretende alcanzar el objetivo (Ej. Obtener un ascenso) su valor será de

Expectativa: Esta representada por la convicción que posee la persona de que el esfuerzo depositado en su trabajo producirá el efecto deseado. Su valor varía entre 0 y 1 ya que la expectativa es la probabilidad de ocurrencia del resultado deseado. Las expectativas dependen en gran medida de la percepción que tenga la persona de sí misma, si la persona considera que posee la capacidad necesaria para lograr el objetivo le asignará al mismo una expectativa alta, en caso contrario le asignará una expectativa baja.

Instrumentalidad: Esta representada por el juicio que realiza la persona de que una vez realizado el trabajo, la organización lo valore y reciba su recompensa.

Funcionamiento del modelo

El modelo no actúa en función de necesidades no satisfechas o de la aplicación de recompensas y castigos, si no por el contrario considera a las personas como seres pensantes cuyas percepciones y estimaciones de probabilidades de ocurrencia influyen de manera importante en su comportamiento.

Como el modelo es la expresión matemática del resultado de multiplicar los valores asignados a la valencia, expectativa e instrumentalidad, se considera que un incentivo sencillo es más motivante que uno complejo, ya que la incertidumbre que pueda causar este último no le permita a la persona relacionar el esfuerzo a realizar con la probabilidad de alcanzar el objetivo.

Este modelo se encuentra muy relacionado con el de la modificación de la conducta, debido a que los gerentes pueden utilizar la información obtenida acerca de las valencias asignadas a las recompensas por los empleados, con el objeto de accionar a posteriori sobre sus conductas.

Modelo de equidad de Stacy Adams

Los modelos expuestos hasta el momento analizan al hombre en forma aislada, como si este no formara parte de una organización por más pequeña que sea y como si esta a su vez no formara parte de un contexto con el cual el hombre se relaciona. El modelo que se explica a continuación subsana la omisión indicada, demostrando el efecto que produce sobre la motivación, a favor y en contra, la capacidad de las personas para efectuar comparaciones con el ambiente interno y externo que lo rodea.

Stacy Adams considera que a los empleados además de interesarles la obtención de recompensas por su desempeño, también desean que estas sean equitativas, lo que transforma en más compleja la motivación. Es decir existe una tendencia a comparar los aportes (esfuerzo) y resultados (recompensas), pero además a realizar comparaciones con otras personas ya sea de la organización o no.

Si el valor de la relación aporte/resultados que la persona percibe es igual a la de otras personas, considerará que la situación es equitativa y no existirá tensión alguna.

En caso que de la comparación surja que el empleado se considere excesivamente recompensado, este tratará de compensar ese exceso con conducta tales como trabajar con más intensidad, influir en sus compañeros y dependientes de la misma forma, etc.

Aquellos empleados que desarrollen sentimientos de desigualdad, se encontrarán ante una situación de tensión que intentarán eliminar o reducir de muy diversas formas. Ej. Reducción de esfuerzo, solicitud de mayor pago, ausentismo, impuntualidad, robos, etc.

La capacidad de los gerentes y administradores para manejar estas situaciones depende de la posibilidad de analizar para cada empleado la sensibilidad que estos poseen respecto de la equidad. Es decir hay empleados que pueden ser más “sensibles” y otros más “benevolentes”. Identificar los empleados que entran en cada categoría ayudaría a los gerentes a identificar quienes podrían experimentar desigualdad ante una situación dada y en qué medida podría afectar a sus comportamientos.

Teoría de la modificación de la conducta de B. F. Skinner:

B.F. Skinner¹², dice que todos somos producto de los estímulos que recibimos del mundo exterior. Si se especifica lo suficientemente el medio ambiente, se pueden predecir con exactitud las acciones de los individuos. La afirmación contenida en el párrafo precedente es de difícil aplicación en su integridad debido a que no se puede especificar el medio ambiente en forma tan completa como para poder predecir comportamientos. A pesar de la crítica efectuada a su trabajo, sobresale del mismo el concepto de “refuerzo positivo”.

El refuerzo positivo consiste en las recompensas por el trabajo bien efectuado, produciendo cambios en el comportamiento, generalmente, en el sentido deseado. No solo forma el comportamiento, sino que además enseña.

El refuerzo negativo está constituido por las amenazas de sanciones, que en general produce un cambio en el comportamiento pero en forma impredecible e indeseable. El castigo producido como consecuencia de una conducta indebida no implica la supresión de hacer mal las cosas, ni tampoco asegura que la persona esté dispuesta a comportarse de una forma dada, a lo sumo puede aprender a evitar los castigos. El autor de esta teoría propone como ejemplo el caso de una persona que es objeto de castigo por no tratar bien al cliente. El solo castigo no enseña a la persona la forma en que debe atender a un cliente, pero si es probable que aprenda a evitar el contacto con la clientela (conducta de escape).

Los entendidos en el tema consideran que los gerentes y administradores conocen muy poco acerca del refuerzo positivo y que este podría ser utilizado para interesar las actividades a las personas. Otros autores consideran que el mejor factor para lograr un alto desempeño es la motivación intrínseca, la cual se opondría a la teoría del refuerzo. Una postura intermedia considera que ambas posturas se complementan.

Existe también lo que se denomina práctica del no refuerzo que es una forma de condicionar la conducta de un trabajador. Si un empleado está constantemente quejándose de su trabajo y no se le hace caso ni se le recompensa, es muy probable que el empleado deje finalmente de quejarse.

Conclusión

Como mencionaba en la introducción, los individuos que componen las empresas constituyen la fuente principal de ventajas competitiva, otorgando rasgos distintivos a las organizaciones.

La motivación juega un papel fundamental en la situación actual en que vivimos, la cual se encuentra marcada por las comunicaciones y las “sobredosis” de información. Basta citar como ejemplo la comparación entre dos mega-empresas como General Motors y Microsoft. Mientras General Motors posee activos tradicionales por U\$S 40.000 millones, Microsoft posee muy pocos activos además de su edificio de casa central, pero su cotización de mercado es de U\$S 70.000 millones. El punto clave es que en empresas como ésta última, los individuos constituyen la diferencia.

La motivación es uno de los medios a través de los cuales una organización pueda asegurar la permanencia de sus empleados. Para demostrar su importancia solo basta imaginar que ocurriría si los 50 programadores top de Microsoft dejarían sus puestos. La consecuencia inmediata sería la caída estrepitosa de sus acciones.

El estudio del comportamiento humano resulta ser un campo muy arduo de estudio para quienes procedemos de las ciencias contables e ignoramos mucho de sus fundamentos psicológicos, pero por la experiencia y los conocimientos adquiridos hasta el momento podría trazar una analogía entre la motivación (extrínseca) y el combustible. La motivación haría las veces de combustible que permitiría impulsar al hombre en su accionar. Si el combustible es de calidad adecuada posiblemente nos permitirá llegar al objetivo, pero si su calidad es baja en algún momento podemos quedarnos a pie.

La motivación en el trabajo ha estado presente en la historia a través de técnicas y medios usados con grado variable de éxito, los cuales han ido desde la brutalidad hasta la persuasión.

Si bien no existe una fórmula mágica para conquistar la voluntad de las personas y partiendo de la base de reconocer las diferencias entre los individuos, esto no significa que no se puedan realizar algunas predicciones acerca de los motivos que predominan en los empleados. El desarrollo precedente de las algunas de las teorías de motivación existentes hasta la fecha tiene por objetivo brindar una serie de sensores que nos permite identificar y medir el nivel de motivación con el objeto de poder identificar la necesidad de brindar lo que Skinner define como refuerzos.

Tradicionalmente los supervisores consideran que los incentivos dirigidos a satisfacer motivos fisiológicos y de seguridad son los más importantes para sus dependientes. Como los supervisores conjeturan que los trabajadores tienen estos motivos, actúan como si así fuera, es decir actúan basándose en percepciones y no en la realidad. Un buen administrador no puede basarse en suposiciones, debe conocer bien a sus gentes.

Muchos administradores no han tenido en cuenta que lo que desean las personas en sus empleos ha evolucionado a lo largo del tiempo. La satisfacción de necesidades básicas ha sido el resultado de la elevación de nuestro nivel de vida, del movimiento sindical, de la seguridad en el empleo, etc. En países europeos como en Japón las necesidades básicas se consideran satisfechas, haciéndose hincapié en las necesidades superiores a la hora de motivar.

DESARROLLO DEL PENSAMIENTO ESTRATEGICO

Todos los miembros de una organización están altamente involucrados con la formulación estratégica a través de su trabajo del día a día, esta responsabilidad recae fundamentalmente en la alta dirección. Ahora bien, ¿qué deben hacer estos directivos para ser capaces de diseñar mejores estrategias? Básicamente, deben intentar llegar más allá de la planificación estratégica y habituarse a pensar estratégicamente. Esto supone complementar el manejo de ciertas herramientas con el desarrollo de ciertos hábitos.

Siendo una actividad multidisciplinar, la dirección estratégica ha sido enriquecida con contribuciones de perfiles académicos tan diversos como la economía, las matemáticas e incluso la física y la biología.

En definitiva, para diseñar mejores estrategias suele utilizarse una serie de herramientas y técnicas muy comunes en el ámbito empresarial; sin embargo, para diseñar estrategias realmente distintivas es necesario apostar por el pensamiento estratégico. Sólo así se consigue retar al statu quo y convertir sueños estratégicos en realidades.

PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

El Pensamiento Estratégico constituye la base fundamental sobre la cual se orientan las acciones, recursos y capacidades que debe desarrollar la organización para construir el futuro. Asegurar la perdurabilidad y competitividad de la institución constituye el principal reto que debe enfrentar el gerente actual. Para ello, se requiere reflexionar permanentemente acerca de lo que hace en el presente y lo que debe hacer y alcanzar la organización en el futuro. Este proceso implica un análisis de diferentes factores, tanto internos como del entorno, que afectan de manera positiva o negativa su desarrollo.

El pensamiento estratégico es importante debido a que:

- El juicio razonado, aunque suele basarse en información inadecuada, es lo más importante que cualquier institución espera de sus directores.
- Para ser efectivo, el juicio colectivo depende de que quienes toman las decisiones importantes tengan una visión clara y consistente de lo que debe ser la administración futura de la institución.
- El pensamiento estratégico incorpora valores, misión, visión y estrategia que tienden a ser elementos intuitivos (basados en los sentimientos) más que analíticos (basados en la información).
- Llegar a un acuerdo sobre estos elementos entre los miembros de su equipo administrativo es un prerrequisito esencial para la planeación efectiva.

El desarrollo del pensamiento estratégico en una organización lleva a la creación de un equipo directivo con una visión compartida de futuro y de un compromiso personal, una identificación con el proyecto y sus estrategias y un sentimiento profundo de autoridad y paternidad por parte de todas las personas claves de la organización. Cualquier cambio que se quiera introducir se pondrá en práctica mucho más fácil si se tiene el apoyo de todo el personal directivo de la empresa. De aquí que, un punto importante de todo el proceso ha de ser el de generar un sentimiento de que la dirección pertenece al equipo completo.

Es propio del proceso de pensamiento estratégico dividirlo en cinco fases:

- a. Reflexión: Reflexionar sobre los conceptos claves es vital, de forma tal que seamos conscientes de cómo estamos al inicio de este proceso.
- b. Análisis: Constituye la fase más extensa del proceso, en ella ha de estudiarse todas las partes esenciales de la institución y su entorno, procurando relacionarlas entre sí. Este análisis deberá efectuarse en presente y futuro y tendrán que tenerse en cuenta qué decisiones se deberán tomar hoy con perspectivas de futuro.
- c. Decisión: Resultado de las anteriores y objetivo final del modelo, intentando plantear la práctica total de las cuestiones claves para una empresa, procurando hacer visible todas sus interrelaciones.
- d. Evaluación: Consiste simplemente en intentar detectar posibles incoherencias o fallos en las decisiones tomadas.
- e. Implantación: La puesta en práctica corresponde a la ejecución del resultado final de este proceso de pensamiento estratégico.

¿Qué es el pensamiento estratégico individual y porque es importante?

Es el pensamiento personal que incluye la aplicación del juicio, basado en la experiencia, para determinar las direcciones futuras. Tiene como propósito ayudar a enfrentar los muchos desafíos futuros, tanto previsibles como imprevisibles, más que prepararlo para un probable único mañana.

¿Qué implica el proceso del pensamiento estratégico?

El pensamiento estratégico es mucho más que un proceso intuitivo que la planeación a largo plazo o la planeación táctica. El pensamiento es deseable para planear lo que a usted le gustaría que se convirtiera su empresa, sin preocuparse si es asequible o no.

El proceso del pensamiento estratégico define términos estrechamente relacionados como:

- Los valores representan las convicciones filosóficas de los administradores a cargo de dirigir una institución hacia el éxito. Algunos de estos valores ya estarán establecidos, como sus posiciones sobre la ética, la calidad y la seguridad. Otros valores, como la comprensión a los clientes, la diversidad del producto/servicio y la productividad; pueden variar con el tiempo, dependiendo de la naturaleza de su servicio. Estos sirven como bases de su pensamiento mientras usted se aboca a su misión, visión y estrategia.
- La misión es una afirmación que describe el concepto de la institución, la naturaleza del servicio el porqué está en él, a quién sirve y los principios y valores bajo los que pretende funcionar.
- La visión es una representación de lo que cree que el futuro debe ser para la institución a los ojos de los clientes, empleados y servidores. La declaración de la visión puede estar separada o incluirse como parte de la declaración de la misión.
- La estrategia consigna la dirección hacia la que debe avanzar la institución, su fuerza impulsora y otros factores importantes que le ayudarán a determinar sus productos y servicios futuros.

COMO APLICAR EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

El concebir el objetivo a partir de cantidades y datos concretos que responden a las preguntas: ¿para qué?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿cómo?, ¿con qué?, ¿con quién?

Tener claro los objetivos, una vez respondidas las cuestiones anteriores, permite contar con una perspectiva temporal y de acción clara y segura, y permite, además, dirigir toda nuestra energía hacia un centro común, sin dispensarnos.

Los planes también han originado la existencia de objetivos generales y objetivos específicos o metas, cuya única explicación y sentido es ser acciones necesarias y condicionales para el logro del objetivo general o mayor.

Para la utilización efectiva del propio tiempo es esencial una planificación diaria, en coherencia y consistencia con las acciones y los objetivos a plazo inmediato y a corto plazo.

Todo proceso de planeamiento estratégico de vida requiere de un análisis y confrontación de los valores que vive la persona. Aunque cada ser humano es una realidad individual, el fenómeno social influye en la persona a través de una escala valorativa referida a principios, normas, tradiciones, creencias, etc; que en la mayoría de casos, determina y crea un sistema valorativo en la persona humana.

Las diez estaciones del pensamiento estratégico (Carlos Alberto Fasiolo Urli)

ETAPA I: DE PREFORMULACION

Incluye los modelos mentales; los valores, principios y creencias; y la visión. Son los aspectos considerados “INVISIBLES” del pensamiento estratégico.

PRIMERA ESTACION: LOS MODELOS MENTALES.

Según Peter Senge “Los modelos mentales son las imágenes, supuestos e historias que llevamos en la mente, acerca de nosotros, los demás, las instituciones y todos los aspectos del mundo. Como un cristal que distorsiona sutilmente nuestra visión, los modelos mentales determinan lo que vemos”

A su vez Roberto Serra no dice que “los modelos mentales tienen que ver con lo que sentimos y lo que hacemos. Elaboramos y formamos nuestros modelos mentales a partir de las costumbres, la cultura y las ideas importantes recibidas durante la infancia”

Dice Fredy Kofman: “distintos modelos mentales pueden motivar distintas percepciones, sentimientos, opiniones y acciones. Las diferentes percepciones, sentimientos, opiniones y acciones, no constituyen un problema en sí mismas. Ellas se vuelven conflictivas sin embargo cuando cada persona cree que su manera de ver las cosas es la manera de verlas; al menos la única razonable. Por supuesto la razonabilidad es una opinión condicionada por el modelo mental de esa persona. Cada una cree que su modelo mental es el válido”.

Por último debemos recordar que los modelos mentales tienen su origen en la biología, el lenguaje, la cultura y la historia personal. Cada uno de estos elementos influyó severamente en la formación de nuestros modelos mentales.

SEGUNDA ESTACION: VALORES, PRINCIPIOS, CREENCIAS

Los valores son cualidades que hacen que una persona o un bien sean apreciados. Son creencias duraderas y arraigadas que llevan los juicios del hombre en determinadas situaciones y más allá de las metas inmediatas hasta los estados finales de la existencia. Los valores nacen de la cultura y dependen de ella.

Las creencias son aquellas ideas o principios que una empresa acepta como válidos y que son base para sus actuaciones.

TERCERA ESTACION: VISION

La visión tiene dos ingredientes fundamentales:

- La mirada hacia el futuro.
- Es la combinación de propósitos, principios y valores, tal como los vimos en el punto anterior.

La visión es la que proporciona el objetivo al que la organización se orienta en el futuro. Aquello a lo que aspiramos a convertirnos. Genera una imagen compartida de lo que se quiere que la empresa sea o llegue a ser”.

Por supuesto que una visión sin acción posterior no deja de ser un sueño.

Es indiscutible que la acción impulsada por una visión clara, ofrece rendimientos en lo operativo, insuperables.

ETAPA II: DE LA FORMULACION

Aquí comienzan los aspectos “visibles” y concretos. El análisis externo e interno previo a la misión es fundamental para la definición de esta última.

CUARTA ESTACION: ANALISIS EXTERNO E INTERNO

El análisis externo incluye el estudio minucioso de fuerzas externas clave como las económicas, sociales, políticas, tecnológicas, ambientales y competitivas en general.

Todas ellas influyen poderosamente en los escenarios donde actuaremos y también en la mente de nuestros futuros clientes. Las organizaciones exitosas poseen una gran capacidad para reconocer amenazas y oportunidades del mercado, antes que las demás.

Como resultante de estos análisis estaremos en condiciones de conocer el atractivo o no del sector. En esta etapa se estudian además el mercado, la competencia, los proveedores, los clientes, sus necesidades.

El análisis interno en cambio, es el estudio de las fuerzas internas clave, aquellas que utilizaremos en el negocio y que sean difíciles de obtener por la competencia y duraderas en el tiempo son las denominadas capacidades esenciales o competencias centrales.

QUINTA ESTACION: LA MISION

Representa la razón de ser de las organizaciones, refleja el propósito de las mismas.

La Misión debe comunicar hacia adentro y hacia fuera de la organización los valores y creencias de sus fundadores. La misión nos debe indicar con cierta precisión a qué negocios se dedicará la empresa, con qué valores y habilidades llegará a los clientes y a qué mercado se dedicará.

Debe estar alineada con la visión de los integrantes de la empresa.

La misión por lo tanto, sirve de nexo entre los temas profundamente intelectuales y filosóficos del pensamiento empresario y la definición de cuestiones más terrenales, hasta llegar a la acción operativa.

ETAPA III: DE LA IMPLEMENTACION

Incluye los políticas/objetivos estratégicos, los recursos y la acción.

SEXTA ESTACION: POLÍTICAS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los objetivos, son los fines hacia los cuales se dirige una actividad, una acción.

Un objetivo organizativo es el blanco hacia el cual se vuelcan los esfuerzos y energías de la organización.

Algunos utilizan la palabra meta como sinónimo de objetivo, otros la consideran objetivos menores que contribuyen a lograr los objetivos. Son considerados ambos como tipos de planes.

Los objetivos deben contener un propósito concreto, una dimensión y un tiempo, sino no son objetivos. Los objetivos anuales son esenciales para la implementación, control y seguimiento de las estrategias seleccionadas, ya que sirven de base para la asignación de recursos, ayudan a establecer prioridades en cada uno de los rincones de la organización y colaboran al cumplimiento de objetivos mayores, es decir los de largo plazo.

Sirven de guía para dirigir la acción ya que canalizan todos los esfuerzos de la organización hacia el logro de los fines trazados. Además ayudan a medir el desempeño personal y sirven de base para el diseño de la estructura.

Las políticas son también planes y constituyen una especie de declaraciones o interpretaciones que encauzan el pensamiento para la toma de decisiones. Aseguran que las mismas sean congruentes con los objetivos. Ayudan a decidir temas antes que se conviertan en problemas. Facilitan la solución de problemas repetitivos y se las considera directrices que ayudan a conseguir los objetivos propuestos.

Difundir objetivos y políticas sin que hayan surgido de las estaciones anteriores puede ser nefasto para la organización ya que generalmente son incongruentes y vacías sino siguieron este camino.

SEPTIMA ESTACION: LOS RECURSOS

Una vez definida la estructura adecuada, a través de la función de organización, habrá que dedicarse a la obtención de los recursos. Los recursos pueden ser, humanos, materiales, financieros o tecnológicos.

El diseño de la estructura se verá influenciado directamente con uno de los recursos fundamentales: LA GENTE. Esto se torna trascendente cuando alineamos los recursos con la visión y la misión.

OCTAVO ESTACION: LA ACCION

Aquí comienzan las actividades, los movimientos, las operaciones.

Comienza la gestión, el gerenciamiento en su expresión más típica, el quehacer diario.

En esta etapa se valorará como un pilar clave el apoyo de la cultura organizacional.

Por ello la labor del dirigente como verdadero líder fortalecerá el vínculo entre la gente y la institución. En esta estación se “ejecutan” las estrategias.

ETAPA IV: DEL CONTROL ESTRATEGICO

Incluye la medición y/o evaluación y la etapa de ajuste.

NOVENA ESTACION: LA MEDICION ESTRATEGICA

Comprende las actividades de:

- Estudiar las bases de la estrategia.
- Comparar los resultados esperados con los reales.

El control estratégico es una especie de control que tiene por objeto el seguimiento y la evaluación del proceso de administración estratégica para asegurar su adecuado funcionamiento.

El control estratégico suministra la retroalimentación imprescindible para determinar si todas las etapas del proceso son adecuadas, si se cumplen y si funcionan tal lo previsto. La medición puede ser cuantitativa o cualitativa.

DECIMA ESTACION: LA ETAPA DE LOS AJUSTES

Esto implica tomar las medidas correctivas para asegurarse de que el desempeño se ciñe a los planes o revisar los planes y redefinirlos. Aquí se deben estudiar nuevamente los factores externos e internos, para verificar si hubo cambios significativos en los mismos.

Si se deciden cambiar estrategias estamos en presencia del denominado “cambio estratégico”. Los cambios estratégicos pueden ser leves o radicales, en cada caso se actuará de diferentes maneras.

La acción correctiva se define como un cambio en las operaciones de la organización que asegure que pueda lograr sus objetivos con la mayor eficiencia y eficacia.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Es el conjunto de políticas y practica necesaria para dirigir los aspectos de los cargos gerenciales relacionados con las “personas” o Recursos Humanos, incluidos reclutamiento, selección, capacitación, recompensa y evaluación del desempeño.

La Administración de Recursos Humanos es una función administrativa dedicada a la adquisición, entrenamiento, evaluación y remuneración de los empleados. En cierto sentido todos los gerentes son gerentes de personas porque están involucrados en actividades como reclutamiento, entrevistas, selección y entrenamiento.

La Administración de Recursos Humanos es un conjunto de decisiones integradas sobre las relaciones de empleo que influyen en la eficacia de los empleados y las organizaciones.

La Administración de Recursos Humanos es una función de la organización relacionada con la provisión, el entrenamiento, el desarrollo, la motivación y el mantenimiento de los empleados.

Importancia de la Gestión de Recursos Humanos

La importancia de la gestión de recursos humanos estriba en el papel de la persona, dado que ésta es el origen, centro y fin de toda actividad productiva. Las personas son el recurso más importante de las empresas u organizaciones.

Las organizaciones se encuentran integradas por personas que comparten su trabajo a fin de conseguir un mutuo beneficio; según el comportamiento y la calidad de las personas es que la organización se forma o se desintegra.

Una empresa se distingue de otra, no por el producto o el rubro en el que se desempeña, sino por las personas. A través de la gestión de los recursos humanos se puede operar con efectividad el resto de recursos, se puede influenciar en los objetivos de la organización.

Hoy es difícil imaginar que una organización alcance y sostenga su eficacia sin buenos programas y actividades de gestión de los recursos humanos.

Objetivos de la Gestión de Recursos Humanos

Ayudar a la organización a alcanzar sus objetivos y realizar su misión: la función de recursos humanos es un componente fundamental de la organización actual. Antes se hacía énfasis en la realización correcta de las tareas aplicando los métodos y reglas impuestos a los empleados y, en consecuencia, se obtenía eficiencia.

* Proporcionar competitividad a la organización: esto significa saber emplear las habilidades y la capacidad de la fuerza laboral. La función de la Administración de Recursos Humanos es lograr que los esfuerzos de las personas sean más productivos para beneficiar a los clientes, a los socios y a los empleados.

* Suministrar a la organización empleados bien entrenados y motivados: cuando un ejecutivo afirma que el propósito de la administración de recursos humanos es “construir y proteger el más valioso patrimonio de la empresa: las personas”, se refiere a este objetivo de la administración de recursos humanos. Dar reconocimiento a las personas y no solo dinero constituye el elemento básico de la motivación humana. Para mejorar el desempeño, las personas deben percibir justicia en las recompensas que reciben. Recompensar los buenos resultados y no recompensar a las personas que no tienen un buen desempeño.

* Permitir el aumento de la autorrealización y la satisfacción de los empleados en el trabajo: antes se hacía énfasis en las necesidades de la organización; ahora, a pesar de los computadores y los balances contables, los empleados precisan ser felices. Para ser productivos, los empleados deben sentir que el trabajo es la mayor fuente de identidad personal. Las personas pasan la mayor parte de su vida en el trabajo y esto requiere una estrecha identidad con el trabajo que realizan.

* Desarrollar y mantener la calidad de vida en el trabajo: calidad de vida en el trabajo es un concepto que se refiere a los aspectos de la experiencia de trabajo, como estilo de gerencia, libertad y autonomía para tomar decisiones, ambiente de trabajo agradable, seguridad en el empleo, horas adecuadas de trabajo y tareas significativas.

* Administrar el cargo: en las últimas décadas hubo un periodo turbulento de cambios sociales, tecnológicos, económicos, culturales y políticos. Estos cambios y tendencias traen nuevos enfoques, más flexibles y ágiles que se deben utilizar para garantizar la supervivencia de las organizaciones. Estos cambios se multiplican exponencialmente y plantean problemas que imponen nuevas estrategias, programas, procedimientos y soluciones.

* Establecer políticas éticas y desarrollar comportamientos socialmente responsable: toda actividad de administración de recursos humanos debe ser abierta, confiable y ética. Las personas no deben ser discriminadas y deben garantizarse sus derechos básicos. Los principios éticos deben aplicarse a todas las actividades de la administración de recursos humanos.

Planificación de los Recursos Humanos

Es el proceso que permite situar el adecuado número de personas calificadas en el puesto adecuado y momento adecuado.

El éxito a largo plazo de una empresa depende en gran medida de que se cuente con las personas más adecuadas en cada uno de los puestos, por tanto tenemos que hacer una planificación tanto cuantitativa como cualitativa. Es importante tener en cuenta el desfase temporal que existe entre el reconocimiento de la necesidad y la incorporación de la persona hallada para tal desempeño. También es necesario para ayudarnos a reducir la rotación de personal y a mantener informados a los trabajadores de sus posibilidades de carrera dentro de la empresa.

Es una técnica para determinar en forma sistemática la provisión y demanda de empleados que tendrá una organización.

Al determinar el número y el tipo de empleados que serían necesarios, el departamento de personal puede planear sus labores de reclutamiento, selección, capacitación y otras más.

Esta permite al departamento de personal suministrar a la organización el personal adecuado en el momento adecuado. Por ello se convierte en una actividad altamente prioritaria.

Importancia

La planeación de recursos humanos es importante por las siguientes razones:

- * Mejora la utilización de los recursos humanos.
- * Permite la coincidencia de esfuerzos del departamento de personal con los objetivos globales de la organización.
- * Economiza en las contrataciones.
- * Expandir la base de datos del personal, para apoyar otros campos.
- * Coadyuva a la implementación de programas de productividad, mediante la aportación de personal más capacitado.
- * La planeación le permite al departamento suministrar a la organización el personal adecuado en el momento adecuado.
- * Permite a la empresa asegurarse de que tiene el número apropiado y el tipo adecuado de personas para obtener un nivel determinado de bienes o de servicios en el futuro.
- * Permite responder a las necesidades futuras de mano de obra (escasez de mano de obra) o tener que recurrir a despidos (en caso de exceso de mano de obra).

- * Proporciona información acerca de cómo se está manejando la mano de obra en la competencia, cuáles son sus planes de remuneración, sus estrategias para un mejor posicionamiento, etc.
- * Proporciona información sobre legislación laboral, seguros, planes de salud, etc. Lo que le permita a la gerencia determinar qué proyectos podrían imitarse o cuáles no tener en cuenta en la propia empresa.
- * Ayuda a establecer si los empleados pueden cumplir a cabalidad con las tareas que van a ser asignadas.
- * Permite dar a conocer cómo es el clima laboral al interior de la organización para determinar si se están cumpliendo los objetivos de la compañía.
- * Proporciona información sobre si existen políticas de reducción de trabajadores, incentivos por desempeño, capacitación a los empleados, etc.
- * Debido a que el propósito fundamental de una compañía es satisfacer al cliente y por tal razón tener empleados comprometidos 100% con una organización, que nunca descuiden al consumidor, hace que la planeación de recursos humanos tenga un papel primordial.

Objetivos de la Planeación de Recursos Humanos

- * Satisfacer las necesidades individuales, organizacionales y nacionales.
- * Relacionar los recursos humanos con las necesidades futuras de la empresa, con el fin de recuperar al máximo la inversión en recursos humanos.
- * Acoplar o ajustar las habilidades de los empleados a las necesidades de la empresa subrayando el futuro en vez del presente.
- * Prever la demanda de mano de obra, o cuántos trabajadores necesitará la empresa en el futuro.
- * Prever la oferta de mano de obra, o la disponibilidad de trabajadores con las capacidades requeridas para satisfacer la demanda de mano de obra de la empresa.
- * Efectuar una planeación en forma continua y ser apoyada por acciones apropiadas cuando sea necesario, ya que los cambios en el ambiente de los recursos humanos son continuos.
- * Realizar una planeación de recursos humanos sistemática en el sentido de que sea organizada y conducida con base en una realidad entendida.
- * Identificar las oportunidades y peligros que surjan en el futuro, los cuales combinados con otros datos importantes proporcionan la base para que una

empresa tome mejores decisiones en el presente para explotar las oportunidades y evitar los peligros.

- * Diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo.

El Desarrollo de Competencia de los Recursos Humanos.

Influencia de los cambios en la Gerencia de Recursos Humanos.

Estrategias para la administración del cambio.

El Desarrollo Organizacional.

El desarrollo organizacional es un enfoque especial de cambio organizacional en que los propios empleados formulan el cambio necesario y lo implementan, muchas veces con la ayuda de un consultor interno o externo.

De Faria dice que el desarrollo organizacional se puede definir de la siguiente manera: "El Desarrollo Organizacional es un proceso de cambios planeados en sistemas socio-técnicos abiertos, tendientes a aumentar la eficacia y la salud de la organización para asegurar el crecimiento mutuo de la empresa y los empleados.

El desarrollo organizacional es una actividad a largo plazo apoyada por la alta dirección para mejorar los procesos de solución de problemas y renovación organizacional, particularmente a través de un eficaz diagnóstico de colaboración y administración de la cultura organizacional (con énfasis especial en los equipos formales de trabajo, equipos temporales y cultura intergrupala), con la ayuda de un consultor, facilitador y la utilización de la teoría y la tecnología de las ciencias del comportamiento, incluidas la acción y la investigación.

Objetivos del Desarrollo Organizacional.

- * Aunque cualquier esfuerzo del D.O. deba surgir de objetivos específicos, procedentes de un diagnóstico sobre la situación que se desee modificar, existen objetivos más generales.

- * Tales objetivos básicos que pueden no ser aplicados obligatoriamente en todas las situaciones que sean objetos de esfuerzos del D.O. son principalmente los siguientes:

- * Obtener o generar informaciones objetivas y subjetivas, válidas y pertinentes, sobre las realidades organizacionales, y asegurar la retroinformación de esas informaciones a los participantes del sistema-cliente.

- * Crear un clima de receptividad para reconocer las realidades organizacionales, y de apertura para diagnosticar y solucionar problemas.

- * Diagnosticar problemas y situaciones insatisfactorias.

- * Establecer un clima de confianza, respecto a que no haya manipulación entre jefes, colegas y subordinados.
- * Desarrollar las potencialidades de los individuos, en las áreas de las tres competencias: técnica, administrativa e interpersonal.
- * Desarrollar la capacidad de colaboración entre individuos y grupos, que conduce a la sinergia de esfuerzos y al trabajo - en equipo.
- * Buscar nuevas fuentes de energía, liberar la energía bloqueada en individuos y grupos, o retenida en los puntos de contacto e interacción entre ellas.
- * Compatibilizar, viabilizar, armonizar e integrar las necesidades y objetivos de la empresa y de quienes forman la empresa.
- * Estimular las emociones y sentimientos de las personas.
- * Siempre que el riesgo lo permita, poner los conflictos, fricciones y tensiones "sobre la mesa" y tratarlos de modo directo, racional y constructivo.
- * Despertar o estimular la necesidad de establecer objetivos, metas y fines que, siempre que sea posible, estén cuantificados y bien calificados que orienten la programación de actividades y evaluación de los desempeños de sectores, grupos e individuos.
- * Despertar la conciencia para que existan valores y concepciones sobre el comportamiento de los hombres en las organizaciones, por parte de la alta gerencia, ejecutivos y administradores.
- * Examinar el cómo, cuándo, dónde y cuánto, tales valores concepciones y cultura influyen sobre los objetivos, métodos, procesos, comportamientos, desempeños y resultados obtenidos.
- * Analizar la adaptación del funcionamiento de la organización en relación con las características
- * Procurar asociar la autoridad legal y el "status" funcional, a las "tres competencias"
- * Localizar las responsabilidades de solución y la toma de decisiones, lo mas próximo posible de las fuentes de información en el nivel adecuado al tipo de solución.
- * Desarrollar la organización a través del desarrollo de los individuos.
- * Compatibilizar y optimizar metas, recursos, estructuras, procedimientos y comportamientos.
- * Perfeccionar el sistema y los procesos de información y comunicación

* Identificar puntos de bloqueo o pérdida de energías y recursos de varios tipos: físicos, humanos, materiales, de información, etc.

Características del Desarrollo Organizacional

1. Se basa en la investigación y en la acción, lo cual significa recolección de datos sobre una unidad, grupo, departamento o la organización en conjunto y proporcionar a los empleados esos datos para que analicen y desarrollen hipótesis sobre cómo debería ser esa unidad si fuese excelente. En otras palabras, el Desarrollo organizacional utiliza un diagnóstico de situación (investigación) y una intervención para modificar la situación (acción) y, posteriormente, un refuerzo para estabilizar y mantener la nueva situación. La metodología de investigación-acción la adoptan los especialistas en entrenamiento de las naciones unidas, en empresas del sector público y privado de varios países en desarrollo, como la estrategia más completa de cambio organizacional.

2. El Desarrollo Organizacional aplica los conocimientos de las ciencias del comportamiento, con el propósito de mejorar la eficacia de la organización.

3. El Desarrollo Organizacional cambia actitudes, valores y creencias de los empleados para que puedan identificar e implementar los cambios (sean técnicos, de procedimientos, estructurales u otros) necesarios para mejorar el funcionamiento de la organización.

4. El Desarrollo Organizacional cambia el rumbo de la organización para mejorar la solución de problemas, la flexibilidad, la capacidad de reacción o respuesta, el incremento de la calidad del trabajo y el aumento de la eficacia.

Etapas del Desarrollo Organizacional

Las etapas del desarrollo organizacional son:

* Diagnóstico inicial

La primera etapa de diagnóstico ocurre cuando los consultores en desarrollo organizacional trabajan con los gerentes para determinar por qué la productividad es baja o por qué los empleados están insatisfechos. Las reuniones con la alta gerencia y las entrevistas con los gerentes de nivel medio ayudan a definir la situación actual de la organización. Una vez que los consultores de desarrollo organizacional identifican el tipo general de problema, puede diseñarse un proceso más formal para la recopilación de datos.

* Recopilación de datos

Con frecuencia, la etapa de recopilación formal incluye encuestas mediante cuestionarios y discusiones en grupo. Estas encuestas incluyen características organizacionales específicas, tales como la satisfacción en el puesto, el estilo de

liderazgo, el ambiente, la descentralización y la participación de los empleados en la toma de decisiones.

Las discusiones en grupo también pueden formar parte de la fase de recopilación formal de datos. Los datos se analizan y se llega a conclusiones específicas basadas en comparaciones contra las normas organizacionales. Pueden identificarse las áreas problema en departamentos específicos. La recopilación y el análisis de los datos se utilizan para guiar la intervención formal de desarrollo organizacional.

* Intervención

La etapa de intervención requiere la capacitación necesaria para resolver los problemas identificados por los consultores. La intervención puede incluir un retiro que dura de tres a cinco días durante el cual los empleados pueden analizar cómo crear un mejor ambiente.

La intervención puede requerir la retroinformación a un departamento específico en relación con la satisfacción en los puestos, o puede incluir una capacitación específica en áreas de motivación de liderazgo que fueron identificadas como problemáticas.

La intervención también incluye el mantenimiento de las nuevas conductas deseadas, el cual puede lograrse a través del establecimiento de un grupo de trabajo interno para controlar el desempeño y realizar encuestas de seguimiento. Pueden realizarse intervenciones adicionales según se necesite para mantener la satisfacción en el trabajo y la sensación de que se realiza un trabajo interesante, así como permitir una mayor intervención de los empleados.

Intervenciones Organizacionales para el cambio

Los nuevos modelos de las organizaciones están dando prioridad a los recursos intangibles de las empresas. Se basan en diferentes formas de conocimiento y los consideran un factor clave para aumentar la productividad. Por tanto, la forma en que las empresas adquieren conocimientos, los protegen, despliegan y renuevan con el fin de desarrollar nuevos productos y servicios, sin duda constituirá el nuevo elemento de gestión que las diferenciará dentro de un entorno económico cada vez más competitivo.

Planeación de la vida y la carrera.

Tener un plan de vida y carrera es fundamental porque denota el liderazgo de la persona y su voluntad de hacer que las cosas sucedan. El inicio de la vida profesional implica una serie de acontecimientos trascendentes: nuevas responsabilidades, viajes, cambio de residencia, independencia económica de los padres, matrimonio.

Sucedan tantas cosas importantes que es necesario invertir tiempo en planear la vida. Después de todo, si lo hacemos para tomar unas simples vacaciones, ¿por qué no lo haríamos para planear toda una vida?

Diseñar un PVC implica reflexionar, definir y poner por escrito tus metas personales en una visión de cinco años, para las siguientes cuatro áreas:

- * Espiritual
- * Laboral
- * Familiar
- * Salud

En este propósito, debes pasar por dos grandes facetas: la primera supone inventar y construir el futuro en tu imaginación, y la segunda tiene que ver con hacerlo realidad a través de metas específicas y un plan de acción.

Técnicas de análisis de papeles (T.A.P)

Desarrollo de equipos intergrupos.

El enfoque de este grupo de intervenciones del desarrollo organizacional para la formación de equipos está en el mejoramiento de las relaciones intergrupo. Las metas de estas actividades son incrementar las interacciones entre grupos relacionados por el trabajo, a fin de reducir la cantidad de competencia disfuncional, y de reconsiderar un punto de vista independiente e intolerante con una conciencia de la necesidad de una interdependencia de acción que requiere de los mejores esfuerzos de ambos grupos.

Retroalimentación por encuesta.

Una encuesta es una manera de obtener información acerca de las actitudes, creencias, opiniones, comportamiento, u otras características de una población. Las encuestas consisten de una colección sistemática y estandarizada de información acerca de individuos, hogares, o entidades a través de preguntas.

En organizaciones progresistas, las encuestas suelen institucionalizarse y promover cambio a través de la mejora organizacional continua. Las encuestas son utilizadas como base para el mejor funcionamiento de la organización.

Las encuestas organizacionales pueden ser utilizadas para muchos propósitos, incluyendo la medición de necesidades de empleados, actitudes, motivación, satisfacción, y para determinar las opiniones y preferencias de clientes y consumidores sobre los productos y servicios que reciben.

Las encuestas son la mejor manera de obtener retroalimentación ya que a la persona que se le aplique tendrá más facilidad de expresar sus sentimientos y

opiniones acerca de lo que se quiere saber y dependiendo de ella el encuestador dará la mejor respuesta.

El Grid Administrativo

Es una manera de representar gráficamente todas las posibilidades de estilo de liderazgo, y de ver como se comparan un estilo con otro. El Grid identifica los intereses del líder y le facilita ver cómo interactúan los dos intereses. Cinco de las muchas teorías o estilos posibles de liderazgo y supervisión se destacan con mayor claridad y son las que aparecen en el centro y las cuatro esquinas de la parrilla o matriz, que se conoce con el nombre en inglés como "GRID". En conclusión más específica es un diagrama de desarrollo por Blake y Mouton para medir una relativa preocupación de los administradores por el gerente y la producción.

Estrategias estructurales para el cambio

Círculos de calidad

Es un pequeño grupo de personas que se reúnen voluntariamente y en forma periódica, para detectar, analizar y buscar soluciones a los problemas que se suscitan en su área de trabajo.

El círculo de calidad es un grupo pequeño que despliega acciones de control de calidad voluntariamente dentro de un mismo taller. Este pequeño grupo lleva a cabo continuamente, como parte de las actividades de control de calidad en toda la empresa, autodesarrollo y desarrollo, mutuo control y mejoramiento dentro del taller, utilizando técnicas de control de calidad con la colaboración de todos los miembros.

Un círculo de calidad está integrado por un reducido número de empleados de la misma área de trabajo y su supervisor, que se reúnen voluntaria y regularmente para estudiar técnicas de mejoramiento de control de calidad y de productividad, con el fin de aplicarlas en la identificación y solución de dificultades relacionadas con problemas vinculados a sus trabajos.

Outsourcing de ingeniera

Es un servicio integral dirigido a las empresas del sector industrial, energético y deservicios públicos, que asume la formulación, la ingeniería, la contratación, la supervisión y seguimiento de los proyectos relacionados con la implementación, ampliación y mantenimiento de la infraestructura física de plantas industriales e instalaciones de carácter institucional, educativo o comercial, durante las fases de estructuración, diseño, ejecución y puesta en operación. También puede ser aplicado en el sector público a nivel nacional, departamental y municipal para el manejo de los proyectos requeridos por la entidad durante un periodo de tiempo

determinado o para el cubrimiento de un plan específico de obras públicas o proyectos de mejoramiento comunitario.

LOS SIGUIENTES TEMAS SE ABORDARÁN CON LA AYUDA DEL TRABAJO AUTÓNOMO DEL ESTUDIANTE:

- Creatividad, innovación y desarrollo.
- Gestión Organizacional.
- Funciones ejecutivas.
- Diseño de estructuras y organización.
- El Hombre como fin primero de la organización.

MOMENTO TRES

HACIENDA PÚBLICA

Sumario: I. Concepto de hacienda pública. II. Formas de considerar la actividad financiera: 1. Determinantes de los hechos financieros; 2. Efectos económicos de la hacienda; 3. Relación entre hacienda y economía. III. Instrumentos de la actividad financiera: 1. El presupuesto; 2. Los gastos públicos- 3. Las empresas públicas; 4. El sistema tributario; 5. La deuda pública; 6. Relaciones entre hacienda central y haciendas locales.

I. CONCEPTO DE HACIENDA PÚBLICA.

Los fenómenos financieros han conocido en los últimos siglos profundas transformaciones, que se han acentuado todavía más en los últimos decenios. Es indispensable hacer una alusión a estas transformaciones para comprender plenamente el significado de la hacienda en la vida de los Estados en el momento actual.

Todavía están recientes los residuos del período feudal, en el que no había distinción entre hacienda privada del príncipe y hacienda pública. En la época moderna, la evolución financiera estuvo determinada por hechos como el paso de los Estados absolutos a los Estados democráticos, así como por la continua expansión de la actividad de los entes públicos. En los comienzos de este proceso, cuando se inician también los estudios financieros en el sentido moderno (en el siglo XVII y primera mitad del XIX), las condiciones de hecho y las ideologías dominantes sitúan el centro de la hacienda en la cobertura de los gastos de los entes públicos, como si se tratase de una economía privada, suponiéndola en condiciones de plena ocupación y considerando la renta nacional como un dato. Prevalecen, pues, los problemas de la dimensión de las exacciones respecto a la renta nacional (presión tributaria) y la distribución entre los contribuyentes de una determinada suma de ingresos.

Si los particulares están siempre en condiciones de ocupar de modo óptimo todos los factores de producción, la hacienda debe actuar distraendo factores de los empleos privados para utilizarlos en los públicos, justificándose esta detracción si, desde cualquier punto de vista, la importancia de los empleos públicos es mayor que la de los privados, siendo trenados estos últimos por la detracción de medios por parte de los entes públicos. De la general desconfianza respecto a las intervenciones estatales en la economía se deriva también la neutralidad de la hacienda pública; o sea, la exigencia de que se reduzcan al mínimo las perturbaciones de la vida económica relacionadas con la actividad de detracción-distribución y, en particular, que no se alteren las posiciones relativas de los diversos sujetos económicos. Correlativamente, se estima que la capacidad de contribuir a las cargas técnicas sea proporcional a la renta, y es casi general la condena de los impuestos progresivos (aunque el impuesto progresivo sobre la

renta podría en tal época ser solamente un correctivo parcial de la regresividad de los impuestos sobre el consumo).

Estas son las líneas de la hacienda que puede llamarse liberal, y que entra en crisis en la segunda mitad del siglo XIX, al insertarse la hacienda en la reforma social, o sea con las tentativas de afrontar los movimientos radicales (y en particular el socialismo) con el empleo de la hacienda para fines de distribución de la riqueza. En esta fase se acepta que la capacidad de contribución crece más que proporcionalmente al, crecer la renta y se tienen las primeras manifestaciones modernas del impuesto progresivo sobre la renta; pero, en conjunto, la importancia de estas medidas (comparadas con un cierto desarrollo de los gastos sociales) no incide sustancial -mente sobre la distribución de la riqueza.

Quizá más profundo es el efecto sobre la estructura financiera de otros hechos que se inician en este período: por ejemplo, el desarrollo de las empresas públicas y la intervención en la vida económica que aumenta en extensión tomando diversos aspectos. El control de los entes públicos sobre la vida económica no se desenvuelve únicamente con las aportaciones respecto a los fines tradicionales del Estado y con las detracciones correspondientes; sino que asume de forma creciente aspectos no reducibles al simple registro de gastos e ingresos en los presupuestos públicos. El reparto de los medios entre empleos públicos y privados y la propia distribución entre los empleos privados, no dependen solamente de la exacción de los impuestos, sino de toda una compleja actividad de disciplina, control y propulsión que difiere de las formas financieras tradicionales.

La conexión entre instrumentos financieros y controles directos se acentúa durante la primera guerra mundial al recurrir a los racionamientos y a la gestión estatal del negocio con el extranjero; y, después de la gran crisis, se confirmará una vez más con la expansión de los controles cuantitativos del comercio exterior, en sustitución y añadidura de la tradicional política proteccionista fundada en los aranceles.

La gran crisis, con el definitivo hundimiento de la fe que existía de que el sistema económico tiende espontáneamente a la plena ocupación, sin fricciones apreciables, ayuda a madurar un nuevo aspecto de la hacienda: la hacienda coyuntural, dirigida a desarrollar una acción compensadora en las fases opuestas, expansiva y depresiva, del ciclo, estabilizando el volumen de la demanda total y de la renta nacional, mediante variaciones de los gastos públicos y de la renta

disponible por los particulares, inducida por la política de gastos y por la política tributaria. Este tipo de hacienda no sólo ha sido teorizado, sino que se ha puesto en práctica tras los años de la gran crisis, sobre todo en los países escandinavos.

La aplicación de técnicas análogas a la de la hacienda coyuntural se ha sugerido también en la hipótesis del antedicho estancamiento de las economías maduras.

En este punto y también por la contribución de las experiencias ofrecidas por la conducta económica de la segunda guerra mundial se ha reconocido plenamente la importancia de la hacienda para determinar no solamente la distribución, sino también el volumen de la renta nacional! Los contrastes que subsisten en esta materia no afectan tanto a la tesis general de que, en circunstancias dadas, medidas adecuadas pueden extender la renta más allá de lo que sucedería por la acción espontánea del mercado, como a la concreta verificación de tales circunstancias, la modalidad y condiciones de tales medidas y su oportunidad frente a determinadas situaciones o determinados objetivos políticos.

En conclusión, durante nuestra generación se ha verificado el tránsito de la hacienda como actividad directa que distribuía una determinada renta nacional entre usos públicos y usos privados, a la hacienda como factor determinante del volumen de la renta nacional y de su distribución entre grupos sociales. Al mismo tiempo, junto a los instrumentos tradicionales de la hacienda (detracción de tributos y gasto de las cantidades detraídas) se han aportado nuevos instrumentos (por lo menos por la amplitud con que se han empleado) como la actividad de las empresas públicas en campos diversos, como los controles directos del comercio exterior, consumos, inversiones y distribución de materias primas. Estos controles directos son unas veces complementarios y otras veces alternativos, respecto al instrumento financiero tradicional. Por lo tanto, limitar el concepto de la hacienda, como ocurre con definiciones demasiado difusas, a aquella parte de la actividad económica de los entes públicos que se traduce en registro de ingresos y gastos en los balances de estos mismos organismos, significaría reflejar condiciones de hecho actualmente superadas y efectuar una distinción inoportuna en el conjunto de instrumentos en que se concreta la acción de los organismos públicos para influir en el volumen y distribución de la renta nacional.

El punto de llegada de esta evolución es completamente evidente en los países de planificación socialista, en los cuales es estructural e inmediata la conexión entre plan financiero y plan económico, o sea entre el aspecto financiero y el

aspecto material de la política económica. Pero también en los países capitalistas se reconoce cada vez más la oportunidad de poner en evidencia los nexos entre el presupuesto estatal y el empleo conjunto de los medios puestos a disposición de la colectividad, mediante la conexión entre el presupuesto del Estado y el llamado presupuesto económico nacional (que es una demostración de cómo se forma y cómo se emplea la renta nacional).

II. FORMAS DE ESTUDIO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

La actividad financiera puede estudiarse desde diversos puntos de vista.

El derecho financiero estudia las normas jurídicas que regulan la gestión del presupuesto y del patrimonio de los organismos públicos, así como la detracción de los tributos (derecho tributario). El derecho tributario (derecho fiscal) es el ramo más rico del derecho financiero; interpretado inicialmente según criterios exegéticos, se puso seguidamente sobre bases sistemáticas gracias, sobre todo, a la obra de estudiosos alemanes. En Italia el estudio del derecho tributario se promovió, con originalidad de fines y resultados, principalmente por Griziotti y por su escuela (Pugliese, Vanoni, Pesenti y otros).

Por la índole de la presente publicación debemos limitarnos a esta breve mención, aunque no pueden olvidarse los nexos entre los aspectos jurídicos y los aspectos económicos de los hechos financieros.

Por tradición académica italiana (así como francesa y alemana), todos los estudios sobre la hacienda pública que no forman parte del derecho financiero, están comprendidos indistintamente en la ciencia de la hacienda. Ello no permite definir de modo homogéneo y sistemático el contenido de tal ciencia, así que, por reacción, se ha tendido a limitar el objeto de la ciencia de la hacienda, haciéndose bien una teoría del reparto de los ingresos públicos (Griziotti), bien una teoría de la economía financiera o, en particular, de los efectos de los impuestos.

Pero se pueden distinguir diversos órdenes de problemas científicos de los hechos financieros:

1. Nos podemos proponer explicar por qué la hacienda, en determinadas condiciones ambientales, es aquella que puede decir las razones por las cuales se tiene un determinado volumen y una determinada distribución de gastos y un cierto reparto de ingresos entre los contribuyentes; en otras palabras, la que estudia los determinantes conjuntos de los hechos financieros.

Entre las explicaciones de estos problemas tiene un puesto propio la teoría económica de la hacienda, bajo cuyo nombre se comprenden las teorías (Sax, Mazzola, Ricca Salerno, Graziani y otros) que, aunque con diversos aspectos, tienen en común el intento de explicar los hechos de la hacienda pública como manifestaciones de las mismas leyes con las que se quiere explicar la actividad económica individual. La teoría económica de la hacienda se desenvuelve, en efecto, paralelamente a la teoría de la actividad marginal; así como esta última supone que el reparto de los bienes entre las diversas necesidades se hace por cada individuo de tal forma que iguale la utilidad marginal (ponderada) de los bienes en los diversos destinos, la teoría económica de la hacienda pretende que la actividad económica tenga por fin la satisfacción de las necesidades públicas y que la porción de bienes detraída con tal fin de la economía privada (en conjunto y para cada individuo) se determine por una comparación entre la utilidad de las necesidades públicas y de las necesidades privadas, que se satisfacen cuando se dé un determinado reparto de medios entre la actividad privada y la actividad pública.

Pero también entre los que aceptan la teoría de la utilidad marginal como explicación del comportamiento económico individual, existe a menudo la opinión de que elevar tal teoría a criterio fundamental para explicar los hechos financieros significa llevar a un grado intolerable la abstracción de la realidad de los hechos.

En el extremo opuesto, respecto a la teoría económica, están las teorías político-sociológicas de la hacienda (Pareto, Borgatta, Fasiani), que ven en los hechos financieros una expresión de las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, que conducen a la explotación de los unos por los otros de forma diferente en cada caso.

Como síntesis entre los dos tipos de explicación, económica y sociológica, podemos considerar la teoría de De Viti De Marco, según el cual los sistemas financieros reales se colocan entre las dos hipótesis extremas del Estado absoluto o monopolista, en el cual la clase dirigente tiende a la máxima explotación de los individuos, y del estado popular o cooperativo, en el que no existe antagonismo entre gobernantes y gobernados porque hay libre competencia entre los grupos

sociales, todos los cuales «pueden llegar al poder, permaneciendo en él bajo el sindicato continuo de la colectividad ([14], pág. 40).

Parece claro, sin embargo, que la relación entre gobernantes y gobernados en materia financiera o en otros términos, el modo de formación y el contenido de la voluntad del Estado en materia financiera es solamente un aspecto del problema general de la política, y debe estudiarse de la forma correspondiente a tal problema. Ello podría separarse únicamente por las teorías económicas de la hacienda que sostienen un modo particular de formación de esa voluntad, un modo que se derivaría - de las propias leyes del equilibrio económico individual, de tal forma que la determinación del ajuste financiero se contrapondría frecuentemente a las restantes manifestaciones de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Pero ya hemos advertido que la teoría económica de la hacienda, tras un breve período de auge, ha sido abandonada.

2. Se pueden investigar los efectos económicos de la hacienda. La rama de la economía financiera que se ha desarrollado en primer lugar tiene por objeto los efectos del impuesto. Tras los planteamientos clásicos de Smith, y sobre todo de Ricardo, mediante la contribución de una larga serie de estudiosos (Cournot, Pantaleoni, Barone, Wicksell, Edgeworth, Marshall, Graziani, Einaudi, etc.) se ha formado una teoría de los efectos del impuesto, cuyas líneas principales se resumen en la obra más erudita que profunda de Seligmann, encontrándose todavía con pequeñas variantes en la mayor parte de los tratados de hacienda (que no siempre dan un puesto adecuado a las aportaciones críticas y a los más originales planteamientos de los autores citados y de otros estudiosos).

Esta teoría tradicional considera el impuesto como perturbador del equilibrio económico anterior, y por ello el análisis de los efectos de los impuestos consiste en la comparación entre la situación anterior y la posterior a la introducción del impuesto; es simplemente un análisis de estática comparativa. Las consideraciones dinámicas únicamente afectan al estudio del paso de una situación de equilibrio a otra, y generalmente se abandonan los factores dinámicos distintos de los financieros.

Naturalmente, se reconoce la imposibilidad de estudiar los efectos de la actividad financiera en su totalidad, porque ello presupondría la comparación entre un orden económico real y un orden hipotético en el cual no existiese la hacienda, siendo por lo tanto completamente irreal. Ni siquiera se afrontan los efectos económicos de un cambio total del orden económico existente; de este problema

solamente algún teórico del equilibrio económico general ha intentado soluciones generales, de validez puramente formal.

Se limita, por lo tanto, a estudiar los efectos de los cambios marginales del sistema tributario; es decir, de cambios, probablemente pequeños, en nivel de uno o varios tributos. Para limitar todavía más el campo de investigación, se tiende a considerar los efectos de los tributos aisladamente respecto de los efectos de los gastos, procedimientos que no es, sin embargo, legítimo, por regla general, fuera de los casos en donde un tributo que la introducción del tributo deje inalterado el volumen total de los gastos públicos (caso típico, cuando se estudian los efectos de un tributo introducido para sustituir a otro).

El método de investigación es el de los equilibrios parciales, cuyo empleo, en vez del que corresponde al equilibrio general, se justifica por la escasa fecundidad que normalmente se estima propia de este último respecto a los problemas de la economía aplicada, así como por el hecho de que se consideran modificaciones marginales del sistema tributario y, por lo tanto, puede ser correcto desechar sus repercusiones fuera de los mercados en que se introduce.

El contenido de la teoría tradicional de los efectos de los impuestos se puede esbozar brevemente de la siguiente manera. Se distinguen diversos momentos en la aplicación del impuesto. En terminología italiana se tiene la percusión (el impuesto, cuando no existe evasión, gravita sobre el contribuyente de derecho --- o sea sobre aquel a quien la ley obliga al pago del impuesto) a consecuencia de la cual se puede tener además la traslación (es decir, el proceso mediante el cual el contribuyente de derecho descarga el pago del impuesto sobre sujetos respecto a él en relación al intercambio; traslación hacia adelante si consigue aumentar los precios de los bienes y servicios que vende; traslación hacia atrás si logra disminuir los bienes y servicios que compra); incidencia (o sea pago del impuesto por el contribuyente de hecho; es decir, aquel que no consigue transferir posteriormente el pago); efectos de la incidencia (todos los efectos posteriores al tributo). (En realidad, las tentativas para distinguir de forma rigurosa la incidencia de los efectos posteriores han demostrado ser poco consistentes y tiende a abandonarse la distinción, tras las críticas de Cannan, Black y otros, englobándose todos los efectos del impuesto indiferentemente bajo el término de incidencia o efectos).

Los efectos de los impuestos se analizan mediante una casuística que combina las principales hipótesis respecto a la posibilidad de la transferencia.

Los grupos de hipótesis fundamentales son: imposición general o imposición especial (según que la imposición grave igualmente a todos los sectores productivos o solamente ---o con mayor gravedad---- a algunos); imposición sobre la renta neta o sobre la cantidad producida (pudiéndose asimilar a esta

categoría los impuestos sobre la renta bruta, las transacciones y los ingresos); impuestos sobre régimen de concurrencia o de monopolio.

Las conclusiones generales de la teoría tradicional (a las cuales se pueden oponer las reservas o las críticas que se exponen más abajo) son:

1) La imposición general sobre la renta neta no se puede transferir nunca, porque el productor marginal y la unidad marginal de producción de las empresas inframarginales dan una renta neta igual a cero. Por lo tanto, no están afectadas por el impuesto y no existe un estímulo al restringir la producción ni a abandonarla. Por otra parte no hay posibilidad, para los productores afectados por el impuesto, de pasar a campos en que no haya tasas, porque la existencia de campos sin imposición está excluida de la hipótesis de un impuesto general. Por lo tanto, los productores no podrán contraer la oferta de ninguna mercancía, y no contrayendo la oferta tampoco podrán aumentar los precios; el impuesto no se transferirá a los consumidores, sino que será completamente absorbido por la renta de los productores. Tal resultado es válido tanto para los productores en régimen de concurrencia como para los monopolistas.

2) Los impuestos especiales sobre la renta se transfieren si afectan a producciones en régimen de concurrencia. En efecto, en este caso existe la posibilidad y la conveniencia de transferir factores productivos desde el campo afectado por las tasas a los campos en los que las tasas no existen.

Se restringe la producción en el sector de las tasas y aumentan los precios de los bienes que en él se producen, con traslación (normalmente parcial) del impuesto sobre el consumo (Seligman [21], pág. 359).

En el caso de productores monopolistas ni siquiera el impuesto especial sobre la renta se puede transferir. En efecto, suponiendo que el monopolista haya alcanzado antes del impuesto la situación que le asegura el máximo beneficio neto (punto de Cournot), cualquier separación de esa situación (por ejemplo, restringiendo la cantidad producida) reduciría su renta neta antes del impuesto. Pero como el impuesto tiene alícuotas marginales inferiores al ciento por ciento, a la renta máxima antes del impuesto corresponderá la renta máxima después del impuesto y, por lo tanto, la cantidad ofrecida y los precios permanecerán inalterados y el impuesto será absorbido por el beneficio del monopolista.

3) El impuesto sobre la cantidad producida afecta también a las unidades marginales de producción que dan una renta neta igual a cero; y, por lo tanto, después del impuesto la producción de tales unidades se efectuaría con pérdidas. Habrá, pues, una reducción de la oferta, aumentando los precios, y una traslación del impuesto (frecuentemente repartiendo el pago entre productores y consumidores). El resultado es válido tanto para los impuestos generales como para los especiales; tanto para los productores en régimen de concurrencia como para los monopolistas.

Cuando la traslación es posible, su medida, es decir, el reparto del pago del impuesto entre productores y consumidores, depende fundamentalmente del grado de elasticidad de la demanda de los bienes afectados por el impuesto (cuanto más elástica es la demanda tanto mayor es la contracción de la cantidad intercambiada y tanto menor el aumento del precio; en el caso de demanda perfectamente rígida, el precio, en régimen de concurrencia aumenta, por una cuantía igual al importe del impuesto por unidad producida, dejando invariada la cantidad intercambiada) y del régimen de los costes de producción (en régimen de costes crecientes, el precio aumenta en menor medida que el impuesto, porque éste es absorbido en parte por la reducción del costo marginal, sin tener en cuenta el impuesto, que deriva de la contracción de la oferta y de la escala de producción).

Finalmente, el grado de movilidad de los factores de producción tiene influencia sobre el tiempo requerido para que el proceso de la traslación se inicie y complete. En los sectores de producción donde predominan capitales fijos y altamente especializados, la desinversión (y, por lo tanto, la contracción de la oferta, y la traslación) es más difícil y más lenta.

La teoría de los efectos de los impuestos sobre los precios de los factores de la producción de desenvuelve según esquemas análogos a los efectos sobre los precios de los productos. Finalmente, es importante, pero únicamente podemos mencionarlas, la teoría de la capitalización de los impuestos, es decir, de las condiciones en las cuales un impuesto sobre la renta puede provocar una disminución de los valores de los bienes de capital con el resultado de que quien adquiere, después de aplicar el impuesto, los bienes afectados, puede invertir su capital al tipo corriente de interés sin sufrir el pago del impuesto que queda, capitalizado, sobre el poseedor originario.

La teoría que hemos expuesto a grandes rasgos a sufrido un proceso de profunda revisión que todavía subsiste. En este proceso puede distinguirse las siguientes direcciones principales de la crítica:

a) La teoría tradicional, por lo menos por lo que respecta al impuesto sobre la renta, se refiere a tipos abstractos de impuestos, que afectan únicamente a los excedentes inexistentes en el margen de la producción. Los impuestos, tal y como son en realidad, afectan a remuneraciones que existen también en los productores marginales, y en el margen de la producción de las empresas infra marginales (remuneración del trabajo del empresario; interés de los capitales propiedad del empresario; compensación por los riesgos no asegurables). Hablar de un impuesto sobre las rentas netas que no afecte al equilibrio marginal de la producción implica, por lo tanto, una dosis altísima de abstracción.

Esta discrepancia entre tipos abstractos e impuestos concretos conduce a revisar la teoría de los efectos de una imposición general sobre la renta (Fasiani [12], vol. I, pág 235), pero sus consecuencias más importantes las tiene por lo que se refiere al tema de los efectos de la imposición general sobre la renta (véase más adelante).

b) Por lo que respecta a las condiciones de la oferta de los factores privados del monopolista (trabajo y capitales de su propiedad), la teoría tradicional supone que el monopolista no tiene alternativas entre invertir sus factores privados en la producción afectada por los impuestos o no invertirlos del todo. El caso más frecuente, en realidad, será que el monopolista pueda transferir, por lo menos en parte, sus factores privados de la producción gravada a otras producciones. Se demuestra (Black) que ello puede convenirle y le puede permitir transferir en cierta medida también el impuesto sobre la renta neta del monopolio, que la teoría tradicional suponía intransferible.

c) La consideración de las reacciones por el lado de la demanda puede alterar, sustancialmente, las conclusiones de la teoría tradicional, por la cual el mecanismo de la traslación se confía casi exclusivamente a la contracción de la oferta tras la introducción del impuesto. Las reacciones por el lado de la demanda ya fueron consideradas por Ricardo, Malthus, J.B. Say, Ferrara, siendo luego descuidadas hasta que De Viti De Marco reclamó vigorosamente la atención sobre su importancia. Para De Viti (el efecto inmediato y necesario del impuesto) no consiste en modificar la oferta anterior de los bienes sino en variar (las curvas anteriores de demanda de los bienes privados, por parte de los contribuyentes y por parte del Estado)([14], pág. 152-153). Los dos efectos (alteraciones del

sistema de la demanda de los contribuyentes; alteraciones de la demanda por efecto de los gastos públicos) pueden alterar el equilibrio incluso en los casos en los cuales el impuesto no provocaría por sí mismo modificaciones de la oferta, y no se tendrían por lo tanto, por este lado, alteraciones del equilibrio anterior.

d) La consideración de las reacciones de la demanda es uno de los elementos fundamentales de la crítica a la no transferencia del impuesto general sobre la renta. Otros elementos importantes son: la consideración de los efectos del impuesto sobre la oferta de los factores de producción; la crítica de la identificación del productor marginal con el productor de mayor costo; la crítica del propio concepto de impuesto general.

La consideración de los efectos del impuesto sobre la oferta de los factores de producción (ahorro, trabajo, riesgo) tiene también antecedentes bastante lejanos, como, por ejemplo, en Stuart Mili. Pero, en general, tal orden de reacciones respecto a la imposición había quedado relegado a los nebulosos estudios de los efectos remotos del impuesto y no había sido autorizado a invadir el ordenado campo de la traslación y de la incidencia. Fue el Colwyn Report (gran informe oficial inglés sobre la deuda pública y el sistema tributario, publicado en 1927) el que revalorizó la importancia de los efectos del impuesto sobre la oferta de los factores, reclamando para tales efectos un interés que se ha mantenido vivo en las discusiones científicas posteriores y en las discusiones de política tributaria.

La tesis de la no transferencia del impuesto general sobre la renta no puede regir cuando se estime que la diferencia entre el rendimiento de los diversos usos, si bien no puede ser inferior a las alícuotas que son iguales, por hipótesis, en todos los sectores de la producción, puede surgir, sin embargo, por alteraciones en el sistema de la demanda (de los contribuyentes y del Estado) que favorezcan ciertos empleos sin que dañen a otros; y si se estima que las variaciones de la oferta, si bien no pueden inducirse directamente por diferencia de alícuotas entre los distintos sectores, pueden surgir no solamente como reacción a las variaciones de la demanda, sino también como reacción a las modificaciones de las condiciones de oferta de los factores de producción, que pueden afectar de forma diferente a empresas y sectores de producción en diferentes condiciones.

La tesis tradicional de que no se transfiere el impuesto sobre la renta porque no afecta al productor marginal que determina el precio (y que es el productor que produce a mayor coste y con beneficio nulo, o posiblemente con pérdida) ha sido sostenida minuciosamente por el Colwyn Report. Esta identificación del productor

marginal con el productor que produce a mayor costo ha sido criticada vigorosamente, sobre todo por Cabiati, Robertson y Fasiani, Estas críticas son válidas; pero en realidad las condiciones en que se encuentran los productores marginales no tienen influencia decisiva sobre la transferibilidad o intransferibilidad del impuesto general (sin embargo, podrán influir sobre la modalidad y el tiempo de la traslación). En efecto, o el impuesto general afecta únicamente a los excedentes (en el sentido de remuneraciones que no son necesarias para provocar la oferta de una unidad) y entonces, por definición, no habrá reacciones por el lado de la oferta, no habiéndolas tampoco si todos los productores tienen algún beneficio; o bien como los impuestos concretos sobre la renta afectan a los elementos del costo (en el sentido de remuneraciones necesarias para provocar la oferta) y entonces es posible que se transfiera, aunque el precio sea igual al costo del productor menos eficiente (y, eventualmente, también si es inferior a tal costo). En esta hipótesis, en efecto, también el productor que produce a mayor coste (y en alguna medida también los productores que pierden) ve gravada por el impuesto la remuneración de los factores que aporta a la empresa; si la oferta de tales factores es elástica, es posible la contracción de la oferta y la traslación.

A la crítica de la intransferibilidad del impuesto general se añade la crítica (Einaudi, Eubini, etc.) de la posibilidad de definir un impuesto que sea verdaderamente general, o sea, que no altere en modo alguno la conveniencia relativa de los diversos destinos de la renta. Se demuestra que el concepto de impuesto general puede definirse con precisión en un sistema rigurosamente estático (en estos límites es impecable la definición de impuesto general dada por De Viti de Marco). Pero si se introducen elementos dinámicos, los principios de arbitrio que surgen en la determinación de la renta de ejercicio (valores de inventario, amortizaciones, etc.), y, en general, la intervención de la incertidumbre, hacen que, para no alterar la conveniencia de los diversos empleos, ya no sea suficiente aplicar iguales alícuotas a iguales rentas. Rentas nominales iguales pueden ser substancialmente desiguales por lo que se refiere al diverso papel que en su determinación han tenido los elementos de azar y de incertidumbre; entonces la igualdad formal de las alícuotas es una desigualdad sustancial y desaparece el requisito del impuesto general de no actuar respecto a la conveniencia de los distintos empleos de la renta. Se puede demostrar, finalmente, que no es posible, en la práctica por lo menos, eliminar este obstáculo para formular un impuesto que sea verdaderamente general, ya que no existen criterios satisfactorios para reducir a magnitudes homogéneas rentas de diversa naturaleza y diferentes características. El concepto de impuesto general solamente puede conservar un valor de primera aproximación; cuando se discute sobre los impuestos tal y como son en la realidad, no se puede suponer que dejen realmente inalterada la conveniencia de los diversos empleos.

e) La teoría tradicional no tiene en cuenta la revisión de la teoría de los precios, todavía en vigor. Las hipótesis de la teoría tradicional son la libre concurrencia y el monopolio, definidos de modo que en la concurrencia el comportamiento del empresario está rígidamente vinculado a la necesidad de aceptar los datos del mercado, por la imposibilidad de una acción dirigida a cambiarlos; y que en el monopolio el comportamiento está determinado por la necesidad de alcanzar el punto de Cournot, donde la renta neta es máxima. Ya en estas hipótesis tan estrictamente definidas, el artificio metodológico de considerar automáticas las reacciones del empresario a los datos del mercado puede dejarnos perplejos; por ejemplo, en el caso del monopolio tal artificio requiere que se atribuya al monopolista el único fin de maximizar el beneficio monetario inmediato. Basta suponer que el monopolista deba escoger entre diversas cuantías y distribuciones del beneficio en el tiempo y diversas probabilidades de tales cuantías y distribuciones (es decir, suponer que el monopolista no tenga que resolver el problema de una situación instantánea, sino, más realmente, el problema de un intervalo de tiempo discretamente largo), para que las reacciones del monopolista a los datos del mercado (y a las previsiones sobre los mismos), no puedan determinarse de forma precisa.

Pero aun concedido que en las dos hipótesis de concurrencia y de monopolio perfectos se pueda suponer que el comportamiento del empresario está determinado rigurosamente, tal supuesto está rechazado radicalmente en las hipótesis mixtas de elementos de concurrencia y de monopolio, que, como está actualmente reconocido, representan la mayor parte de las realidades del mercado en nuestro tiempos. En estas hipótesis no es posible considerar en unos pocos sistemas simplificados los supuestos sobre el comportamiento de los sujetos económicos. Gran parte de éstos no están ya en condiciones de tener que seguir de forma determinada los datos del mercado, sino que pueden actuar conscientemente para modificar tales datos. Si se tiene en cuenta tal posición activa (y si, como es lo corriente, se desecha como poco realista, sobre todo en el caso de las grandes sociedades por acciones, el supuesto de que los empresarios tienden exclusivamente a maximizar sus beneficios monetarios, así como una serie de otros supuesto que supondrían la coincidencia entre propiedad de la empresa y poderes de decisión) nos encontramos frente a una gran variabilidad de acciones y reacciones de los sujetos aislados frente a situaciones dadas y a la forma en que tales situaciones se van modificando. Las tentativas hasta aquí realizadas para llegar a resultados determinados, no obstante tal proliferación, son insatisfactorias, porque se limitan a definir las configuraciones de mercado que proceden solamente de dos o tres, entre todas las infinitas combinaciones de los posibles comportamientos. Se deduce de ello que no ofrecen una teoría del duopolio o del oligopolio, sino que solamente exponen algunos casos. Poco

progreso se ha hecho en este camino hacia un análisis del oligopolio, y poco puede esperarse» (J. K. Galbraith, en H. S. Ellis, *Survey of Contemporary Economics*, pág. 102).

Las consecuencias que tiene esta crisis de la teoría del mercado, respecto a la traslación de los impuestos, son evidentes. Para la teoría tradicional, el impuesto, alterando los datos del mercado, provocaba por parte de los empresarios económicos, reacciones estrictamente necesarias (en el caso de la concurrencia por la exigida igualdad del costo marginal incluido el impuesto y el precio; en el caso del monopolio, por la necesidad de situarse en el punto de Cournot después del impuesto) a más de otras reacciones respecto a los datos del mercado. Por lo tanto, para todo tipo de impuestos y para toda situación de mercado existía una solución unívoca al problema de determinar las consecuencias del impuesto.

Pero la situación es muy diferente frente a la crisis de la vieja teoría del mercado, y la incapacidad de la nueva para reducir las reacciones de los empresarios frente a los cambios de los datos del mercado dentro de esquemas que tengan la misma precisión y el mismo automatismo que los de la vieja teoría. Así, las reacciones de los empresarios al impuesto no se prestan ya a reducirse a esquemas con tales características; incluso, frente al impuesto, el comportamiento de los empresarios es, en una vasta serie de casos, arbitrario, en el sentido de que tienen la posibilidad de escoger entre diversas alternativas; y entre estas alternativas, la elección no se efectúa según criterios determinables a priori para grandes grupos de casos, sino según criterios que dependen, en gran medida, de la actitud libremente adoptada por cada uno de ellos.

Y como estas actitudes se influyen recíprocamente, podrá observarse la dificultad del problema teórico y la diferencia entre este problema y el que se afronta sobre la base de simples hipótesis de concurrencia perfecta o de monopolio.

Desde la crisis provocada por la teoría moderna del mercado, todavía no se ha recuperado la teoría de los efectos del impuesto y no se recuperará fácilmente. La crisis no afecta, sin embargo, con la misma profundidad a todos los puntos de la teoría, en el sentido de que las conclusiones obtenidas basándose en las hipótesis tradicionales de la teoría del mercado pueden extenderse también en caso de algunos tipos de impuestos, por lo menos en una primera aproximación, a las hipótesis de concurrencia monopolística; mientras que para otros tipos de

impuestos tal extensión es imposible, o, por lo menos, tiene un valor muy pequeño.

En el primer caso se comprende, naturalmente, los impuestos personales sobre la renta; su intransferibilidad rige como tesis de primera aproximación en cualquier hipótesis de mercado, fundándose en la falta de una relación inmediata entre la imposición y la política de la empresa. Pero, ciertamente, también para este tipo de impuesto resulta tanto más difícil el estudio de posteriores aproximaciones que tengan en cuenta las alteraciones del problema de la demanda de productos y de la oferta de los factores de producción, cuanto más complejas son las hipótesis sobre la estructura del mercado y sobre la conducta de los sujetos económicos.

Para otros impuestos se ha intentado analizar sus efectos en caso de concurrencia monopolística, tomando como base las conclusiones a las que se llega en el caso de libre concurrencia o de monopolio perfecto, y estudiando las desviaciones de tales conclusiones. Por este camino se ha creído, tal vez, poder reducir a límites modestos la importancia de las desviaciones, respecto a las hipótesis tradicionales (así por ejemplo, ha hecho Due para los impuestos sobre la compra-venta y sus conclusiones se extenderían a todos los impuestos sobre la cantidad producida). Pero estos resultados siempre están condicionados a una serie de hipótesis simplificadoras, de forma que, también frente a tentativas más apreciables, se puede decir que es válida la conclusión general sobre el escaso realismo de los análisis de los efectos del impuesto en la hipótesis de concurrencia monopolística.

f) A diferencia de la teoría de la concurrencia monopolística, la otra línea principal de desarrollo de la ciencia económica moderna, la teoría de la demanda global promete ser de resultados positivos por lo que se refiere a la revisión de la teoría de los efectos del impuesto.

La importancia del análisis de los efectos del impuesto (y de los gastos) sobre la demanda global ya se apercibió en los tiempos de Ricardo, en las discusiones sobre si el impuesto podía hacer creer el nivel de precios sin aumentar la cantidad de dinero (véase la nota del vol. IV, pág.320, de la edición Sraffa); la respuesta a esta pregunta presuponía evidentemente el conocimiento de los efectos del impuesto sobre la renta monetaria y la demanda global. Esta forma de considerar el problema de los efectos del impuesto fue proseguida, sin embargo muy

débilmente, hasta que la obra de Keynes atrajo la atención sobre la teoría de la demanda global.

La tentativa más interesante verificada en esta dirección fue la de Kalecki [31], por lo que se refiere a los efectos del periodo corto, en condiciones en las que exista un excedente de toda clase de trabajo. En este caso, mediante el análisis de los efectos sobre la demanda global se llega a las siguientes conclusiones: 1) que los impuestos sobre el consumo (con tasa uniforme ad valorem sobre todos los bienes salario) no cambian el volumen y la estructura de la producción, pero tienen por efecto una transferencia del poder de adquisición de los trabajadores ocupados hacia los desocupados (se supone que el producto de los impuestos se gasta en subsidio a los desocupados, salarios a los empleados, etc.). La renta real de las clases capitalistas disminuye en medida inferior a la renta real de las clases obreras ocupadas, porque las primeras gastan en bienes salario un porcentaje de su renta mucho más pequeño que estas últimas; 2) los impuestos sobre la renta provocan inmediatamente un aumento de la ocupación y de la producción que podría compensarse rápidamente por los efectos negativos del impuesto sobre los incentivos a invertir. Pero se puede suponer que el aumento de los beneficios brutos experimentado inmediatamente después de la introducción del impuesto compensa de manera apreciable estos efectos negativos y que, por lo tanto, la reducción del volumen de inversiones es relativamente pequeña. En conclusión, el efecto principal de la impresión sobre la renta será el aumento de la demanda de bienes salario por los trabajadores desocupados y, por tanto, el aumento de la producción y de los precios de tales bienes; así como la disminución de la renta real de los trabajadores ocupados (y en menor medida la de los capitalistas). El aumento o la disminución de la tasa total de salarios en términos reales dependerá de la elasticidad de la oferta de los bienes salario; c) un impuesto proporcional sobre toda forma de capital no reduce los incentivos a la inversión; por lo tanto, el aumento inmediato de la ocupación no está contrarrestado (como en el impuesto sobre la renta) por efectos negativos sobre las inversiones. De esta forma, las inversiones deberían aumentar (y con ellas las rentas de los capitalistas, deducidos los impuestos) como consecuencia de las mejores perspectivas ofrecidas por el aumento de la ocupación. El aumento o la disminución de la masa total de los salarios en términos-reales depende, nuevamente, de la elasticidad de la oferta de los bienes salario; pero el aumento es más probable que en el caso de impuestos sobre la renta, dado el incremento más sensible de la ocupación.

La dificultad de este método de análisis de los efectos de la hacienda, se basa en la dificultad de insertar en los esquemas del análisis de la demanda global que presentan siempre un grado elevado de simplificación y de abstracción, la forma

de actuar de los impuestos y de los gastos públicos tal y como son, y no modelos de impuestos y de gastos demasiado simplificados y poco realistas. Pero, por otra parte, la fecundidad del método se demuestra, sobre todo, en la posibilidad de considerar problemas de significado más amplio que los de la teoría tradicional: pasar del estudio de variaciones de pequeña entidad en mercados aislados, al efecto conjunto de medidas de considerable alcance; y en la ratificación de los efectos de la hacienda pública sobre la distribución funcional de la renta. Tales efectos, tras haber sido el centro de las preocupaciones de los clásicos, fueron olvidados casi por completo en el período de la preponderancia del análisis de las variaciones marginales en mercados determinados (en los cuales era naturalmente difícil destacar de forma significativa los efectos respecto a la distribución de la renta).

3. Finalmente puede darse el estudio de la relación entre hacienda y economía, es decir, en sustancia, las influencias de la hacienda sobre el volumen de la renta nacional, a las cuales ya nos hemos referido anteriormente y sobre las que volveremos cuando tratemos de la política del presupuesto.

Este tipo de estudios se incluye en sentido lato en los efectos económicos de la hacienda, pero ha encontrado difícilmente un sitio en la teoría tradicional. También en los escritos del siglo VII y del siglo XXIX se encuentran referencias genéricas a las relaciones entre hacienda y renta nacional o bienestar, en el caso de actividades financieras dirigidas a crear algunos elementos institucionales relativos a la actividad económica (la justicia, el orden, y, en sentido no siempre general, la instrucción, la sanidad, la red de comunicaciones, los ferrocarriles, etc.). Pero una vez que la hacienda hubiese asegurado un determinado nivel de estos servicios públicos, y sentadas así las condiciones de su competencia para permitir a los particulares desarrollar la renta nacional, se hablaba de relaciones entre hacienda y renta casi exclusivamente en el caso de una hacienda perjudicial, que con el desorden, la inseguridad y la detracción injustificada e improductiva de riqueza, obstaculizaba la consecución del volumen de la renta nacional que se hubiese podido obtener en otras condiciones. Como ya se ha recordado, esta forma de asentar las relaciones entre hacienda y renta nacional es típico en las concepciones económicas optimistas, para las cuales el mercado aseguraba sin lugar a dudas siempre que no fuese obstaculizado, el empleo óptimo de los recursos disponibles y, por lo tanto, el volumen máximo de la renta nacional y su óptimo desarrollo a lo largo del tiempo. Al declinar las concepciones optimistas se afirmaron las posibilidades de una acción positiva de la hacienda respecto al empleo de los recursos (y, por lo tanto, a la renta), incluso fuera de los casos tradicionales de creación de bases institucionales.

Este campo de estudios se ha considerado ampliamente, sobre todo tras la crisis mundial de 1929 y según el esquema teórico de la «teoría general de Keynes, y todavía es objeto de amplias y vivas discusiones.

A continuación nos referimos a la concepción moderna de las relaciones entre hacienda y renta nacional, al tratar del presupuesto como instrumento de la política financiera.

MOMENTO CUATRO

INSTRUMENTOS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA.

1. El presupuesto. Pese a que una parte de la actividad financiera se desenvuelve, como hemos dicho, mediante intervenciones que no se traducen en planteamientos presupuestarios, las dimensiones de las dos partidas del presupuesto (entradas y salidas) y sus relaciones (de equilibrio y desequilibrio) representan todavía características fundamentales de la actividad financiera y están en primera línea entre los instrumentos con que esta alcanza sus objetivos.

No es posible desarrollar aquí la teoría jurídica y contable del presupuesto. Bastará recordar que pueden tenerse presupuestos preventivos o consuntivos (según que expresen previsiones sobre la verificación de determinados hechos o constaten que se han verificado), de competencia o de caja (según que se refieran a autorizaciones de entrada y destino de los gastos, o bien a ingresos y pagos efectivos). Finalmente, en Italia se distinguen en el presupuesto una categoría de gastos y entradas efectivas (es decir, gastos y entradas que suponen .respectivamente, un empeoramiento y una mejoría neta en la situación patrimonial; por ejemplo, gastos en salarios, ingresos tributarios) y una categoría de gastos e ingresos por movimiento de capital (gastos que tienen por contrapartida un mejoramiento de la situación patrimonial; por ejemplo, extinción de deudas; ingresos que tienen por contrapartida un empeoramiento de la situación patrimonial; por ejemplo, contracción de deudas). En los demás países también se tienen distinciones

La política del presupuesto se resume tradicionalmente en la regla del equilibrio de ingresos y gastos efectivos en cada ejercicio anual. La exigencia del equilibrio anual viene, sin embargo, afirmada frecuentemente sólo por la parte ordinaria del presupuesto; se dice entonces que los gastos recurrentes deben cubrirse con ingresos también recurrentes, evitando de esta forma agotar reservas, que no se reproducen, al afrontar gastos destinados a repetirse. Se admite, sin embargo, que los gastos efectivos extraordinarios, al no tener el carácter recurrente, se cubran también con ingresos extraordinarios (por ejemplo, empréstitos públicos).

En realidad, los confines entre gastos ordinarios y gastos extraordinarios no se prestan a ser definidos con exactitud. Aunque el criterio de la recurrencia puede aplicarse con seguridad en determinados casos bien definidos (por una parte, por ejemplo, los intereses de la deuda pública; por otra, los gastos para la financiación de una gran guerra), deja una zona intermedia en la cual su aplicación es opinable totalmente, y es precisamente esta zona intermedia la que plantea los

problemas efectivos en la política presupuestaria de tiempos normales. En la práctica, los presupuestos extraordinarios (no aceptados por los países de rigurosa dirección financiera) son únicamente instrumentos para hacer aceptar el déficit a los parlamentos y a las opiniones públicas.

Tentativas más sutiles para justificar los déficits presupuestarios se han dado con la hacienda coyuntural (véase pág. I), en la cual se ha dado un puesto central a una política del presupuesto dirigida a alternar déficits con funciones compensadores de los insuficientes gastos privados en los años de depresión. Se teorizó, y en parte se ha practicado, sobre todo en los países escandinavos, el abandono del equilibrio anual del presupuesto en favor del equilibrio plurianual, que se extiende sobre todo un ciclo económico.

En parte bajo la influencia de la hacienda coyuntural, se ha elaborado el método del doble presupuesto, que consiste en la división del presupuesto de los organismos públicos en un presupuesto corriente y en una cuenta de capital (que, como se verá inmediatamente/no coincide con el movimiento de capitales del presupuesto italiano). En la cuenta de capital se inscriben en el capítulo de salidas los gastos en bienes duraderos, y en el capítulo de entradas, las cuentas de financiación (superávit del presupuesto corriente; cuotas de amortización de los bienes duraderos, anotadas cada año en el presupuesto corriente; impuestos extraordinarios y tal vez también ciertos impuestos ordinarios, como el impuesto de sucesión, que se puede suponer que se pague por los patrimonios en vez de por las rentas de los particulares, y que por lo tanto, puede llevarse oportunamente a los gastos en la cuenta de capital en lugar de a los gastos corrientes; y, finalmente, empréstitos públicos o enajenaciones de bienes patrimoniales).

La esencia del sistema del doble presupuesto consiste en no imputar completamente los gastos en un bien duradero a cargo del presupuesto corriente del ejercicio en el que se han verificado, sino más bien a cargo de la cuenta de capital, y en gravar el presupuesto corriente, acreditando la cuenta de capital con una cuota de amortización distribuida a lo largo de los varios años de vida del bien duradero. En otros términos, se trata de repartir el costo del bien duradero entre todos los ejercicios en que se empleará, en lugar de concentrarlo en el ejercicio en que se ha adquirido.

En la hacienda coyuntural el doble presupuesto permite mantener equilibrado el presupuesto corriente en los años de crisis, efectuando, con cargo a la cuenta de

capital, las inversiones que se estimen necesarias para iniciar la recuperación económica, y dedicar a la amortización del débito que así se ha contraído los superávits del presupuesto corriente en los años de prosperidad.

Pero el presupuesto debería servir, en general, para asegurar una mayor libertad en la política presupuestaria, dando una definición menos rígida del equilibrio. Se trataría de un perfeccionamiento de la distinción entre presupuesto ordinario y extraordinario, mediante una definición más precisa de los gastos que se pueden excluir del presupuesto ordinario. Además el doble presupuesto debería permitir un planteamiento más adecuado de la política financiera; en efecto, la distinción rigurosa entre gastos de consumo y gastos en inversiones permitiría una evaluación más precisa del mérito de los proyectos de inversión, permitiendo la comparación entre la renta anual y los gastos de ejercicio que reportan., ampliándolos con las cuotas de amortización y de intereses.

Sin embargo, las posibilidades del método del doble presupuesto se supervaloraron frecuentemente. En efecto, el método ofrece dos alternativas principales, y ambas se prestan a objeciones fundamentales. La primera alternativa se tiene cuando se asientan en la cuenta de capital sólo los bienes capaces de una rentabilidad directa (ferrocarriles, carreteras de peaje, instalaciones hidroeléctricas, etc.); la segunda, cuando se asienten todos los bienes duraderos independientemente de su rentabilidad. En el primer caso se crea en quien prepara el presupuesto una preferencia por los bienes de rentabilidad directa, que no gravan el presupuesto corriente, respecto a los que tienen rentabilidad indirecta (carreteras, ordenación de montes, etc.), que deben cubrirse con ingresos corrientes. La preferencia parece arbitraria si se considera que el efecto útil, para el Estado y para la economía en su conjunto, puede existir tanto en el caso de bienes de rentabilidad indirecta como en el de bienes de rentabilidad directa; y si se considera, además, que frecuentemente la inclusión de las inversiones en una de las dos categorías depende simplemente de la forma en que se carga el costo: como en el caso de las carreteras, que, entre ciertos límites, aumentan la capacidad de renta para la economía de un país independientemente del hecho de que para su uso se haga pagar o no un peaje. Si además se pueden asentar en la cuenta de capital bienes de rentabilidad indirecta, se elimina la discriminación en perjuicio de estos últimos, pero se sujetan a todas las incertidumbres que pueden surgir al juzgar si la rentabilidad indirecta existe en medida tal que pueda asimilarse a la rentabilidad directa.

Sin embargo, si se inscriben en la cuenta de capital todas las inversiones en bienes duraderos, se eliminan las posibles discriminaciones entre inversiones de

rentabilidad directa o de rentabilidad indirecta o con funciones de simple consumo, pero permanece la discriminación entre los gastos que se traducen en bienes duraderos y los restantes. Entonces, una vez abandonado el criterio de la rentabilidad, los gastos en bienes duraderos deben preferirse respecto a los demás por lo que se refiere a su mérito intrínseco y no por el simple hecho de que se puedan cubrir sin gravar el presupuesto corriente. Tampoco la discriminación podría justificarse suponiendo que en los bienes duraderos, y solamente en ellos, esté implícita al menos una rentabilidad indirecta, porque en determinados bienes duraderos puede faltar la rentabilidad, mientras que una rentabilidad indirecta muy destacada puede derivar también de gastos que no se traducen en bienes duraderos (por ejemplo, gran parte de los gastos destinados a instrucción general y enseñanza profesional).

Por lo demás, y en general, la crisis del criterio del equilibrio como norma de política financiera es tan amplia que no puede ser resuelta en la forma que se ha destacado anteriormente.

En condiciones en las cuales, errónea o certeramente, se pensaba que el sector privado de la economía tendiese al equilibrio y se mantuviese dentro de un campo de modestas oscilaciones, la preocupación por el equilibrio se originaba en la necesidad de evitar la ruptura inflacionista de tal equilibrio por el excedente de los gastos públicos (y la demanda consiguiente de bienes y servicios) respecto a los ingresos (y la consiguiente retracción de la demanda por parte de los contribuyentes). Que luego los ingresos tuviesen que proceder de impuestos ordinarios (así como de impuestos extraordinarios o empréstitos) se derivaba, entre otras cosas, de la hipótesis de una marcada eficacia de tales impuestos para contraer la demanda privada. Pero si se reconoce que en el sector privado pueden manifestarse un exceso o una deficiencia de demanda respecto a la necesaria para mantener el equilibrio, el presupuesto equilibrado no es siempre una condición de equilibrio. Si en el sector privado existe un inicio inflacionista o deflacionista, la regla no deberá consistir en el equilibrio, sino en el superávit o en el déficit. Naturalmente, será necesario tener en cuenta no solamente el saldo activo o pasivo del presupuesto, sino también las repercusiones de la política financiera sobre las componentes de la renta y de la demanda privada. Estas pueden ser influenciadas, incluso manteniendo el presupuesto equilibrado, bien cambiando el nivel conjunto de ingresos y gastos (ha sido demostrado por Somers, Haavelmo, Kaldor, Samuelson, etc., que en ciertas condiciones un aumento de los gastos, cubierto por impuestos por una suma correspondiente, se traduce en un aumento, en la misma medida, de la renta nacional; en otras condiciones, el aumento de los gastos, manteniendo siempre el presupuesto equilibrado, puede traducirse en aumento de la renta en dimensiones mayores o menores), bien cambiando la composición cualitativa de los ingresos y de los gastos (por ejemplo, aumentando la parte de los impuestos que comprimen el

ahorro fuertemente; o la parte de los gastos que forman rentas destinadas al consumo en su mayor parte).

Por otra parte, el hecho de que exista un déficit o un superávit determinara una renta y una demanda privada distintas de las que ese hubiesen tenido con un presupuesto equilibrado.

Una política presupuestaria según estas indicaciones no es simplemente un esquema teórico, sino que tiende a transformarse en norma en muchos países, en los cuales el equilibrio entre demanda y oferta global ha formulado el criterio directivo de la política financiera, en lugar del criterio contable del equilibrio. La función de una política de este tipo se aclara si se estudian las relaciones entre presupuestos del estado-del tipo tradicional – y presupuesto económico nacional, del tipo que sirve para preparar las decisiones de política económica y financiera en los países que se plantea como objetivo explícito el equilibrio y oferta global.

Las relaciones entre las componentes y el saldo del presupuesto estatal, por una parte, y el equilibrio entre demanda y oferta global, por otra son evidentes si se considera la cuenta de capital de toda la economía nacional. En un país con presupuesto estatal deficitario, y balanza de pagos con un saldo pasivo compensado mediante empréstitos o donaciones del exterior, la cuenta de capital, de forma abreviada, presenta en el debe:

Ahorros privados.

Saldo desfavorable de la balanza de pagos.

Y en el haber:

Inversiones netas, públicas y privadas.

Déficit del presupuesto estatal. (Gastos corriente menos ingresos corrientes).

Si se parte de una situación de equilibrio, un aumento de déficit deberá compensarse con un aumento del ahorro privado, que podrá derivarse bien de un aumento de la renta producida, bien de una contracción de los consumos privados; o también mediante una disminución de las inversiones internas o del saldo desfavorable de la balanza de pagos. Sucederá lo contrario en el caso de una disminución del déficit. Se ve por lo tanto, que consumos, ahorros, inversiones, balanza de pagos están ligados al saldo del presupuesto estatal, y viceversa.

Supóngase ahora que partimos de una situación de desequilibrio, por ejemplo, por un exceso de inflación, y que el Gobierno la quiere superar empleando los instrumentos ofrecidos por el presupuesto estatal. Se podrá intentar reducir el déficit presupuestario disminuyendo los gastos corrientes (con la advertencia de que sería inútil disminuir las erogaciones que los destinatarios destinarían al ahorro: y que sería asimismo inútil aumentar los ingresos que no inciden sobre el consumo privado, sino sobre su ahorro. En ambos casos, la reducción del déficit se frustraría por una reducción igual del ahorro privado). Pero además de esta acción directa, puede existir una acción indirecta, que también puede desenvolverse sin modificar el saldo del presupuesto; basta con modificaciones cualitativas de los ingresos y de los gastos (disminución de los gastos que se traducen principalmente en incremento de los consumos privados; aumento de aquellos que se traducen principalmente en ahorro; aumento de los ingresos, que restringen principalmente el consumo o las inversiones, etc.), o también con deducciones iguales de los ingresos y de los gastos. Basta recordar aquí, con las oportunas adaptaciones, cuanto se ha dicho anteriormente sobre los efectos expansivos de un presupuesto equilibrado. El freno a la inflación podrá resultar, finalmente, por combinaciones de gastos e ingresos que aumenten la renta anual dejando aumentar en menor medida la demanda para consumos y para inversiones.

Las maniobras financieras dirigidas, directa o indirectamente, a contrarrestar la inflación no son objetables. Al contrario, las maniobras financieras dirigidas a contrarrestar depresiones cíclicas o estructurales son objeto de objeciones que se derivan sustantivamente de la preocupación de que maniobras de este tipo no son compatibles con la conservación de un cuadro institucional en el que la empresa privada mantenga una parte determinada. Estas objeciones se dirigen más que nada a la política de inversiones (o de subsidios a consumos) efectuados mediante déficits presupuestarios, y tienen por base la interferencia de tales políticas en el campo de acción de la empresa privada y la crisis de fe en el ambiente de los negocios respecto a la perspectiva del déficit.

Pero, en realidad, estos argumentos no se oponen a la política de déficit en general. Y, de hecho, no se dirigen, por regla general, contra los déficits inducidos por gastos militares, ciertas obras públicas, exenciones fiscales, subsidios a las empresas privadas, etc. Pero escoger con preferencia estas formas de déficits que «no minan la fe podría significar emplear los medios disponibles en direcciones absurdas, como, por ejemplo, obras públicas de escasísima utilidad, cuando todavía existe amplio campo para obras de alta utilidad, como la construcción de edificios para viviendas, el desarrollo industrial directamente efectuado por organismos públicos en zonas atrasadas (en las cuales podría ser

insuficiente el desarrollo realizado por la empresa privada, aunque se estimulase), etc.

Por lo tanto respetando el cuadro institucional se limita la política financiera de expansión en forma no inspirada en un interés común a toda la colectividad, o a una mayoría exactamente determinada. Así pues, las objeciones institucionales a la política de expansión no se puede pretender que se acepten si no es tras una valoración de los intereses contrastados: una ocupación máxima, por un lado, y la conservación de un determinado cuadro institucional, por otro. No es posible, pues, condenar ciertas políticas de déficit únicamente porque no respetan determinadas instituciones que deberían considerarse inmutables; esto contradiría la exigencia fundamental de que, en todo estudio sobre los intereses económicos, todo el sistema institucional debe considerarse como variable (Myrdal [56], página 323).

Por otra parte, los contrastes de estos intereses no se derivan solamente de políticas financieras de expansión, sino que están presentes en casi todas las medidas de la hacienda ordinaria. Por lo tanto, si los contrastes entre los intereses pueden ser una objeción contra la política de déficit, y en general contra la política expansiva, no son, sin embargo un argumento específico contra tales políticas; representa simplemente una objeción que surgiría incluso una política financiera que mantuviese en los límites tradicionales de la hacienda ordinaria. También en ésta el respeto a la regla del equilibrio no es suficiente para asegurar por sí misma la ventaja de todos, sin perjuicio de ninguno.

2. El gasto público: Se han mencionado anteriormente las relaciones entre las dimensiones de los gastos públicos y el volumen de la renta nacional. Hay que hablar ahora de las funciones del gasto público como instrumento de redistribución de la renta. La redistribución conjunta de la renta real originada por la actividad financiera se debe a los efectos combinados de la exacción del impuesto y la distribución de los gastos. En determinados casos, la acción de los gastos y de los ingresos se devuelve en el mismo sentido ; por ejemplo, en el caso de los gasto que aumenta la renta real de la mas pobres (asistencia médica, seguros sociales, etc.), que se financian con impuestos que gravan principalmente a los más ricos; o en el caso de gastos que benefician en mayor medida a los ricos, financiados con ingresos que gravan en la misma proporción las rentas altas y las bajas, o, a mayor abundamiento, con ingresos que gravan principalmente las rentas más bajas. En otros casos la acción de los gastos y la de los ingresos serán opuestos y podrán contrarrestarse en alguna medida; por ejemplo, cuando los gastos que benefician a los pobres se financian con ingresos

que inciden de una forma predominante sobre las rentas más bajas. Gran parte de los gastos sociales en los Estados modernos se financian con impuestos que gravan en gran medida a clases más pobres. Para el Reino Unido, en 1937, o sea para uno de los países donde los gastos sociales y la distribución progresiva de la carga tributaria, eran más avanzados se ha calculado, (Hicks [57], pág.188) no existía diferencia sensible entre la suma del impuesto pagado por los más pequeños preceptores de renta (22,3 millones de personas con rentas de hasta 250 libras esterlina anuales) y los beneficiados aportados por los gastos sociales al mismo grupo de los contribuyentes. Esto no debe inducir a la conclusión de que en estos casos estemos frente a un círculo cerrado entre gasto e ingresos, que podrían abolirse con ventaja de simplicidad y economía de administración.

Loa gasto y los ingresos de este tipo representan siempre una redistribución entre el mismo grupo de contribuyentes entre contribuyentes más o menos alta en los límites considerados; con o sin cargas familiares), que puede tener justificaciones. Pero aparte de esto la exacción del impuesto y la distribución de los gastos sociales implican una alteración del consumo de los contribuyentes; por ejemplo, mejores viviendas, mejor asistencia médica, mayores posibilidades de instrucción, contra menor gasto para diversiones, etc. Esta alteración del cuadro de consumos de las clase mas pobres no requiere necesariamente, para su justificación, la hipótesis, problemática, de que unos órganos tutores puedan apreciar los interese de los individuos mejor que los propios individuos. La redistribución del consumo puede justificarse simplemente observando que, en ambientes miserables principalmente, la acción privada para obtener determinados servicios fundamentales (como la educación, la asistencia módica, etc.) es necesariamente insuficiente. En tales ambientes, el aumento de la renta disponible por los más pobres, como consecuencia de una política de desgravaciones fiscales (correspondiente a la reducción de los gastos sociales), difícilmente podría constituir una premisa suficiente para que los individuos, asociados libremente, emprendan las acciones necesarias para mantener y mejorar organizaciones sanitarias, de enseñanza, etc., aunque los individuos tengan plena conciencia de su conveniencia. Sobre todo existen las características técnicas de determinados servicios (incluidas en toda la literatura sobre los costes del Estado como costes constantes) que hablan a favor de las prestaciones de tales servicios como servicios públicos gratuitos.

Una distinción (muy importante a efectos determinados) se puede hacer entre gastos para la adquisición de bienes y servicios para uso de los organismos públicos (sueldos de los funcionarios, obras públicas, gastos militares, etc.) y gastos para transferencias (intereses y amortización de la deuda pública, pensiones y subsidios) a las cuales no corresponde la prestación actual de un

servicio por los beneficiarios de los gastos. Mientras los gastos para bienes y servicios se incluyen en el cálculo del producto nacional neto (si bien con algunas limitaciones importantes), los gastos para transferencias no se incluyen (aunque entren en el cálculo de la renta disponible por los sujetos individuales).

Se dice que los gastos "en bienes y servicios reducen los recursos disponibles por el sector privado de la economía, mientras que los gastos para transferencias no reducen tales recursos, sino que provocan una redistribución. Esto no es exacto, porque los gastos en bienes y servicios se dirigen, en parte al menos, a facilitar servicios a los particulares (seguridad, justicia, instrucción, transportes, etc.), que podrían procurarse únicamente a un costo no menor al del Estado. Si se tienen en cuenta los costes que correrían a cargo de los sujetos particulares en ausencia de la acción estatal, no se puede decir que los gastos en bienes y servicios reducen los recursos a disposición de la economía privada. Además, si existen factores desocupados, la demanda del Estado para bienes y servicios puede ejercitarse sin contraer la demanda privada, sino estimulando la oferta de los factores que permanecerían de otro modo inactivos.

En Italia son de particular importancia los aspectos interregionales de la distribución de los gastos públicos. Los gastos públicos son, en efecto, un instrumento para limar las diferencias de las condiciones económicas y sociales entre las regiones más o menos prósperas, teniendo una función específica para crear las condiciones ambientales de desarrollo económico de las regiones deprimidas (carreteras, reformas agrarias, etc.). Pero el peso de los factores que tienden a concentrar las inversiones en las regiones económicamente avanzadas es tal, que tal vez puede ser imposible asegurar un acercamiento sensible entre las condiciones de las regiones más pobres y las de las regiones más ricas (a menos que los gastos públicos no sólo se dirijan a crear las condiciones previas del progreso donde éste falte, sino que también se encaminen a crear iniciativas industriales, cargando sobre la sociedad las diferencias existentes inicialmente entre el rendimiento de los factores en las regiones más avanzadas y el rendimiento en las regiones de nueva industrialización).

3. Las empresas públicas.- Una forma característica de la actividad financiera es la que se verifica mediante el ejercicio de empresas públicas (en el término de empresa podemos incluir también todas las formas de patrimonios fiscales, o sea todas las propiedades de los organismos públicos que proporcionen a los mismos una determinada renta monetaria).

En el período que ha precedido a la total consolidación de la hacienda tributaria (fundada en la exacción de tributos sobre las economías privadas y en la distribución de las sumas detraídas para la producción de los diferentes servicios públicos), los ingresos patrimoniales representaron la parte más importante para la cobertura de los gastos públicos.

En el período actual, los ingresos tributarios tienen una función más importante que los ingresos patrimoniales (llamados también originarios para distinguirlos de los derivados de la economía privada); la alteración de la importancia relativa de los dos tipos de ingresos se debe a la expansión de los ingresos tributarios y a la liquidación de los conjuntos patrimoniales de los organismos públicos (más que nada propiedades rústicas).

Sin embargo, se realiza en muchos países un fuerte desarrollo en las empresas públicas, bien sean dirigidas por el Estado (especialmente ferrocarriles, teléfonos, etc.), bien estén dirigidas por entidades locales (empresas eléctricas, agua y gas, transportes urbanos, etc.). El desarrollo se ha acentuado en los últimos veinte años por las nacionalizaciones efectuadas deliberadamente, en parte por la exigencia de la salvación de industrias que estaban en peligro.

El aspecto más importante de la actividad financiera verificada mediante la gestión de empresas públicas no está, sin embargo, en el hecho de que tales empresas tienen un superávit de ejercicio para hacer frente a los ingresos corrientes del presupuesto de los organismos públicos, junto a los ingresos tributarios. Más importante es el significado de los diferentes criterios de gestión de la empresa pública respecto a los que tomarían los empresarios privados; en esencia, mediante el ejercicio público se verifican políticas de producción y de precios distintas de las que seguirían los particulares, y, por lo tanto, se altera la cantidad de los recursos empleados en la producción, así como los criterios con que se reparten entre la colectividad los resultados de la producción. La importancia de estas alteraciones en el empleo de los recursos y la distribución de la renta nacional puede ser mayor que la que tenga los superávits de las empresas públicas en el sistema de los ingresos públicos.

Tradicionalmente, la circunstancia principal requerida para justificar el ejercicio de una empresa pública se tenía cuando la empresa llegaba inevitablemente a una situación de monopolio, caso típico de los ferrocarriles. En este caso se reconocía que, para evitar la explotación monopolista en perjuicio de los consumidores (y

sobre todo la explotación mediante monopolios discriminatorios), podía ser necesaria la sustitución de la dirección pública por la privada.

Los liberales más tenaces siempre han intentado sostener que se podrían obtener los mejores resultados con el control público del ejercicio privado es decir, fijando en esencia, mediante leyes o normas contractuales, las condiciones de oferta de los bienes o servicios producidos en condiciones de monopolio. Pero una amplia experiencia de estas tentativas de control (sobre todo por lo que se refiere a los ferrocarriles) conduce a la conclusión de que el control puede ser insuficiente para tutelar a los consumidores (o garantizar la realización de otros fines públicos) igual que puede disminuir peligrosamente el interés de la empresa privada en las inversiones o en la economía de ejercicio, etc. En la mayor parte de los casos el dilema es por lo tanto, entre el ejercicio público y la libertad (o un control escasamente satisfactorio) del ejercicio privado.

Junto al elemento del monopolio se han enunciado otros razonamientos en favor de la empresa pública. Así, continuando en el ejemplo de los ferrocarriles, se observa que el Estado puede desarrollar y explotar las líneas ferroviarias teniendo en cuenta elementos de escasa importancia para el empresario privado: interés militar de ciertas líneas, interés político para mejorar las comunicaciones entre las diferentes regiones, interés en el desarrollo económico de las regiones atrasadas y, por lo tanto, aplicación en ellas de tarifas de favor. También frente a estos argumentos, como frente a los del monopolio, existe la tesis de que los resultados perseguidos se obtendrían con una política de subsidios y control de las tarifas de las empresas privadas; pero también aquí se puede responder que, en general, los subsidios y los controles son instrumentos técnicamente inferiores al ejercicio público.

Estos argumentos de carácter político-social, considerados sobre todo en el caso de los ferrocarriles, se invocan actualmente en un número más amplio de casos, siempre que se descubren nuevos ejemplos de diferencias entre el cálculo económico colectivo y el cálculo económico privado. Dos casos típicos, con referencia particular al ambiente italiano, son: 1) El cálculo del coste del trabajo. 2) El cálculo de la rentabilidad de las nuevas empresas en ambientes económicos deprimidos.

En el primer caso, el empresario privado no puede tener en cuenta más que una parte del coste del trabajo (mientras que la empresa pública sí puede), y un costo constante que la colectividad debe soportar (bajo forma de subsidios de

desocupación, trabajos públicos improductivos, etc.), aunque la empresa privada pudiese descargarse de él mediante el licenciamiento. Por lo tanto, la empresa pública podrá hacer una política de precios (y de producción) en la cual el coste del trabajo no se considere en su dimensión contable, sino en menor medida, hasta el límite fijado por la parte del coste del trabajo que no puede soslayar la colectividad. A menudo se hacen consideraciones de este género, si bien no siempre explícitamente, en función de políticas de salvación industrial y constitución de empresas públicas.

En el segundo caso nos encontramos frente al hecho de que en regiones atrasadas, las nuevas iniciativas económicas, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones ambientales, ofrecen ventajas que pueden ser también muy sensibles para las empresas existentes y las que podrían surgir posteriormente, bien ampliando los mercados o bien reduciendo los costes. Tales ventajas no presentan, sin embargo, ningún rendimiento respecto a las empresas que las crean, y, por lo tanto, no pueden entrar en los cálculos del empresario. También aquí se presentan diferentes direcciones de acción: o atribuir a la empresa privada, mediante premios, etc., parte de las ventajas que crean éstas para la colectividad, o unificar los resultados de diferentes empresas, de modo que las ventajas que cada una de ellas cree para las demás empresas del grupo se integren en el presupuesto unitario, o, finalmente, recurrir al ejercicio por los organismos públicos, que pueden calcular adecuadamente las ventajas indirectas. Como se ha dicho más arriba para otro propósito, también se puede afirmar aquí que las medidas indirectas de los organismos públicos no serán siempre técnicamente satisfactorias y que, en determinadas circunstancias, será preferible recurrir a la empresa pública.

4. El sistema tributario.-Los tributos son el instrumento más importante para cubrir los gastos públicos. Pero junto a esta función, que puede llamarse tradicional, existen otras que pueden llamarse reguladoras del volumen y distribución de la renta nacional.

Los principios con los que se justifica una distribución determinada de la carga tributaria entre los grupos y entre los individuos son dos sustancialmente: la contraprestación y la capacidad contributiva. El primer principio puede aplicarse siempre que la prestación de un servicio público se efectúa frente a grupos aislados o personas aisladas, que demandan el servicio, siendo los beneficiarios de forma exclusiva o, por lo menos, principalmente! En este caso se tiene un criterio para medir el tributo detruido en el beneficio obtenido por el contribuyente, y, por lo tanto, para el reparto de todo (o parte) del costo de servicio entre los

beneficiarios. Los tributos que se aplican según el criterio de la contraprestación se denominan frecuentemente tasas.

En el caso de la mayor parte de los gastos públicos, el criterio de la contraprestación es, no obstante, inaplicable. Los gastos públicos más importantes (servicios generales del Estado, seguridad interna, defensa, y, en gran medida, también la justicia, la instrucción y las obras públicas) no se hacen a demanda de los contribuyentes, ni existe la posibilidad de comprobar si se benefician, o en qué medida, los distintos grupos o los individuos aislados.

Con el criterio de la capacidad contributiva se cubren además los costes de servicios (instrucción, servicios sociales, etc.) que van (en todo o en parte) a favorecer a determinados grupos o individuos, pero que por diversos motivos no se quieren cargar sobre los beneficiarios.

La imposición es el instrumento de reparto de los costes de los entes públicos a los que no corresponden beneficios que puedan individualizarse (o que se quieran individualizar) respecto a los beneficiarios de los servicios. Por lo tanto, para determinar la medida del impuesto correspondiente a cada ciudadano debe prescindirse del criterio de la contraprestación. Se dice entonces, en gran parte de la teoría, que se recurre al criterio de la capacidad contributiva; el impuesto no corresponde a los beneficios que el individuo recibe por la acción de los organismos públicos, sino a su capacidad de contribuir a las cargas públicas. Se precisa naturalmente de un criterio para valorar esta capacidad; criterio al que se intentó dar un contenido utilitario con los principios del sacrificio. Se sostiene, a veces, que la distribución del impuesto debe realizarse de forma que el sacrificio (en términos de utilidad) del pago del impuesto, sea igual para todos los contribuyentes; o que para todos los contribuyentes sea igual la proporción entre la suma de utilidad detrída por el impuesto y la utilidad total de la riqueza poseída; o, finalmente, que sea mínimo el sacrificio de utilidad originado por la detracción del impuesto sobre toda la colectividad (principio del sacrificio igual, proporcional y mínimo).

El fundamento utilitario de los principios del sacrificio se ha enfrentado con frecuentes críticas, y aunque no han faltado tentativas para defenderlo, ha terminado por ser abandonado por la mayor parte de los teóricos. Solamente el principio del sacrificio mínimo tiene todavía un puesto notable en la literatura, especialmente inglesa, y autores como Edgeworth, Cannan y Pigou han intentado demostrar que tal principio, que a primera vista implicaría la igualación de las

rentas (puesto que, si se supone que el sacrificio originado por una determinada detracción es igual, más o menos, para todos los individuos que poseen la misma renta, y que decrece para todos los individuos el sacrificio al aumentar la renta, la suma de los sacrificios individuales es mínima cuando los ingresos tributarios proceden totalmente de las rentas más altas), puede no conducir a la igualación si en la valoración del sacrificio se tienen en cuenta elementos indirectos (como los efectos, aunque sean lejanos, de los impuestos sobre el importe de las inversiones y la oferta de trabajo, efectos que pueden requerir distribución no tan decididamente igualitaria de la carga fiscal, a fin de garantizar un determinado desarrollo de la renta a lo largo del tiempo y, por lo tanto, la posibilidad de un mejor satisfacción de las necesidades).

Pero en conjunto hay que destacar la renuncia a situar el criterio de la capacidad contributiva sobre un fundamento utilitario y la tendencia a considerarlo, en cambio, como un criterio cuyo contenido se deriva de las características políticas de los organismos generadores del impuesto; estos son, entre los múltiples índices de capacidad contributiva y las numerosas consideraciones respecto a estos índices, los que verifican una elección de la que se deriva la distribución de la carga tributaria entre los diferentes grupos y los diversos individuos. En estos términos, el criterio de la capacidad contributiva es poco más que una racionalización a posteriori de las decisiones de los entes generadores del impuesto. El contenido esencial que informa el principio consiste simplemente en excluir la desigualdad en la distribución de los tributos (personas que se encuentren en las mismas circunstancias deben ser tratadas de la misma forma) y en eliminar clasificaciones de la carga tributaria que no procedan de diferencias en las condiciones económicas del sujeto. Se trata de afirmaciones generales, porque siempre queda abierta la cuestión de determinar concretamente en qué casos son las condiciones iguales; así como las diferencias que deban tenerse en cuenta y en qué medida debe hacerse.

Por otra parte, según se defina el criterio de la capacidad contributiva, su empleo en el reparto de la carga tributaria tropieza con un límite importante por el hecho de que en la hacienda moderna se asignan frecuentemente al impuesto fines más complejos de los que consisten en el simple reparto de la carga fiscal según las condiciones de los contribuyentes. Se habla a este propósito de fines fiscales o extrafiscales del impuesto, según que nos propongamos solamente obtener un determinado ingreso tributario o, alternativa o conjuntamente, desarrollar una acción protectora, redistributiva, etc. La distinción está evidentemente en la contraposición en tre aranceles fiscales y aranceles protectores; en los primeros, el fin de facilitar un ingreso se alcanza tanto cuanto mayor sean las importaciones; en el segundo, el fin de protección de la industria interior se consigue mejor cuanto más escasas sean las importaciones y, por lo tanto los ingresos fiscales.

En realidad, aunque no falte algún ejemplo de aranceles protectores, y otros impuestos, con alícuotas y resultados prohibitivos, acción extra fiscal, se verifica mas frecuentemente con impuestos que procura un ingreso fiscal no depreciable y a menudo importante. En cambio es difícil que existan impuestos que desempeñen únicamente la función de suministrar ingresos al erario público sin provocar, al mismo tiempo, alteraciones de mercado extrañas a los fines fiscales, acercándose a los efectos de los impuestos protector, redistributivo, etc. La diferencia entre impuestos con fines fiscales y extrafiscales es, por lo tanto, simplemente de grado y de intensidad; en ocasiones el fin fiscal es directo y los otros efectos son accidentales; otras veces el fin fiscal es secundario mientras, que los otros efectos se persiguen directa e intencionadamente.

Por otra parte es una realidad que las funciones extrafiscales o reguladoras del impuesto tienen un puesto cada vez mas importante en la hacienda moderna. A los fines protectores tradicionales se suman los fines de distribución de la riqueza de estímulo o freno a las inversiones al consumo con o sin funciones selectivas entre inversiones y consumo, de estímulo a las exportaciones; podría continuar la lista indefinidamente. En estos casos no se puede pretender que la distribución de la carga fiscal se verifique según el criterio de la capacidad contributiva definida comúnmente. El Estado que hace pagar fuertes impuestos de consumos a los trabajadores de determinados bienes (automóviles, tejidos finos, etc.) para forzar la importación, no se preocupa de saber si estos impuestos se integran con los otros para llegar a una determinada distribución de la carga tributaria entre grupos e individuos; y no se detendrá frente a la posibilidad de que pueda suceder, que a igualdad de renta, quien, a pesar del elevado impuesto, adquiera bienes gravados, pague por impuestos una suma mayor de aquella que satisface quien dirige sus consumos hacia bienes no gravados. En el caso de impuestos con funciones reguladoras, la consideración de la capacidad contributiva de los sujetos esta descuidada, por lo tanto, o subordinada o al menos, a la necesidad de realizar algunos fines específicos de los entes público.

En conclusión es preferible limitarse a afirmar que el impuesto es el instrumento para el reparto con los criterios políticos de los costos de la actividad de los organismos públicos, cuando no se pueda o no se quiera conseguir el criterio de contraprestación; entendiéndose que en los Estados modernos la elección de los criterios políticos esta limitada, en parte, por el principio general de que, a condiciones iguales, deben corresponder impuestos iguales.

En todos los países modernos la distribución de la carga tributaria no se verifica mediante un impuesto único, sino mediante un sistema de impuestos múltiples. La multiplicidad responde a exigencias diversas: rendimiento decreciente, por grandes diferencias, de impuestos con tipos muy elevados (como debería ocurrir si existiese, por ejemplo, un impuesto único sobre la renta); compensación a las

evasiones (y, en general, a los errores de comprobación), que puede verificarse entre diversos tipos de impuesto; equilibrio entre grupos de intereses que incitan a diferentes repartos de los tributos, y, no en último lugar, la voluntad de dificultar al contribuyente la exacta percepción de la carga tributaria que soporta.

Las características fundamentales de un sistema tributario pueden reducirse a: 1) Relaciones entre imposición directa e imposición indirecta. 2) Estructura de la imposición directa. 3) Estructura de la imposición indirecta.

Las definiciones corrientes de impuestos directos e indirectos se ligan o al criterio de la capacidad contributiva, o a los efectos de los impuestos. Se llaman impuestos directos a los que afectan a manifestaciones inmediatas de la capacidad contributiva (renta, patrimonio); indirectos, a los que gravan manifestaciones mediatas (intercambio de la riqueza, consumos). O bien se llaman impuestos directos a los que no pueden transferirse; e indirectos aquellos que transfieren los productores a los consumidores, comportando, por lo tanto, un exceso de los precios de mercado de los bienes respecto a la remuneración percibida por los productores de los propios bienes.

La definición basada en el criterio de la capacidad contributiva tiene un significado principalmente formal; la fundada en los efectos de los impuestos supone la posibilidad de conocer con seguridad y distinguir con nitidez la incidencia de los diversos impuestos; pero tal posibilidad es, cuando existe, muy limitada; de cualquier forma, ambas distinciones coinciden, grosso modo, con la distinción que prevalece en la práctica administrativa, que considera directos los impuestos que tienen como base imponible la renta o el patrimonio e indirectos los que se basan en las transferencias, intercambios o consumos.

Según la opinión vigente durante varios decenios, los impuestos directos son instrumentos de distribución progresiva (o por lo menos proporcional) de la carga tributaria. Los impuestos indirectos son instrumentos de distribución regresiva de la carga tributaria. Estos gravitan directamente sobre los consumidores y, frecuentemente, han sido transferidos; y aunque afectasen igualmente a todos los consumos, favorecerían a las rentas superiores, que están destinadas al ahorro en cantidad mayor que las rentas bajas; pero además tienden (por razones de eficacia o por determinación política) a afectar sobre todo los artículos de gran consumo, que tienen mayor peso en el presupuesto de los más pobres.

La contraposición tan neta entre los efectos distributivos de los impuestos directos o indirectos responde en parte a una fe excesiva en las conclusiones de las teorías de los efectos del impuesto. Actualmente, las dudas sobre la pretendida intransferibilidad del impuesto sobre la renta y sobre los efectos a largo plazo de los impuestos, tanto directos como indirectos, inducen a tomar con cautela la afirmación de que los impuestos directos pagados por los más ricos no afectan a los más pobres, y a no excluir, por otra parte, que el peso de los impuestos indirectos pueda, a la larga, compensarse en alguna medida por los precios más favorables a los más pobres (por ejemplo, salarios más altos).

Aunque se pueda discutir la validez absoluta, y a largo plazo, de la contraposición absoluta entre distribución mediante impuestos directos o indirectos, ello no significa que no se pueda negar el gravamen inmediato sobre los más pobres cuando se introducen impuestos dirigidos a ellos, (o por el contrario el beneficio inmediato de la desgravación de tales impuestos). En efecto, los efectos compensadores del mercado se tendrán (si se tiene) solamente tras un determinado tiempo en el que el gravamen y la desgravación no se compensen o se compensen solamente en parte. Es exacto por lo tanto, que una política gradual de desgravación de impuestos indirectos, financiada con aumento de los impuestos directos sobre las rentas más elevadas, puede asegurar, con toda probabilidad, una igual redistribución de la renta real que iría de los más ricos a los más pobres.

Se entiende que la posibilidad de tal política depende del volumen de renta nacional y de su distribución, así como de la entidad y calidad de los gastos públicos. Tiene sentido la forma de excluir la participación de los impuestos, tanto directos como indirectos de los ciudadanos con rentas inferiores a cierto límite cuando el volumen de los gastos es tal que pueda cubrirse exclusivamente con tributos a cargo de ciudadanos con rentas superiores a aquel límite. Pero sino se consiguen mantener los gastos (o no se consiguen aumentar de forma adecuada la renta nacional), los impuestos deben incidir necesariamente sobre los contribuyentes con rentas inferiores al mínimo prefijado, porque solamente así la masa de las rentas disponibles será suficientemente amplia. Entonces no se puede resolver a priori si es preferible para estos contribuyentes que se les afecte con impuestos directos e indirectos; solamente podrá hacerse previa consideración del ambiente económico de la estructura, y probables repercusiones de los diferentes tipos de distribución y su conveniencia técnico-administrativa.

Como ya se ha dicho, los impuestos directos tienen como base imponible la renta producida o el patrimonio producido. El recurso de los impuestos sobre la renta en los sistemas tributarios modernos, se utiliza con mayor frecuencia que los impuestos sobre el patrimonio. De esta forma, si se exceptúan los impuestos extraordinarios y en muchos países el impuesto de sucesión, son raros los casos en que el impuesto sobre el patrimonio tenga una importancia notable.

El núcleo fundamental de imposición directa viene determinado, por lo tanto, por los impuestos sobre la renta, y más exactamente, en los sistemas modernos, por los impuestos sobre la renta deducidos los gastos de producción.

Puede pertenecer a dos tipos de impuestos: reales o personales. La distribución real se efectúa mediante impuestos que afectan aisladamente a los conjuntos de producción (tierras, fábricas, empresas industriales, o comerciales, profesiones, relaciones de trabajo) sin reconstruir la unidad de la persona a la cual pertenecen tales conjuntos y sin considerar, por lo tanto, así las condiciones económicas en su totalidad del sujeto gravado; que es, sin embargo, la característica del método personal de distribución del impuesto.

En la práctica los impuestos reales, son generalmente proporcionales (la progresividad daría lugar a graves discriminaciones entre preceptores de renta por un motivo único o bien muchos motivos, afectados diversos impuestos reales); no permiten deducciones por cargas familiares no permiten exenciones de un mínimo imponible (todo lo más algunas exenciones modestas y solamente para unos tipos de renta).

Los impuestos personales pueden ser (y de hecho lo son siempre) aplicados de forma progresiva; permitiendo mínimos imponibles que pueden ser elevados, y deducciones por cargas familiares.

La opinión científica que prevalece, y en general la tendencia política actual, están del lado de la imposición personal, considerada como la única que puede distribuir la carga fiscal graduándola según todas aquellas condiciones del contribuyente que se quieran tener en cuenta (renta o patrimonio total, cargas de familia, etc.). El incremento del tipo del impuesto personal sobre la renta sobre el total de los ingresos tributarios se debe en parte, sobre todo durante la segunda guerra mundial y en los años posteriores, a la reducción de los mínimos imponibles y al

aumento consiguiente del número de contribuyentes afectados (en el Reino Unido de 3,7 millones en 1937-1938 se pasó a 13,5: millones en 1945-1946).

El hecho de que el aumento de los ingresos procedentes de los impuestos personales se deba a su extensión a nuevas categorías de nuevos contribuyentes, no significa una traslación de la carga tributaria desde los contribuyentes pobres a los contribuyentes ricos.

Por lo demás, en los países donde no existe una tradición en la aplicación de las rentas personales y donde la renta media es más bien baja, las ventajas distributivas que se obtengan extendiendo el campo de la imposición personal no son tales que prevalezcan decididamente sobre los inconvenientes dados por la mayor complejidad administrativa de los impuestos personales respecto a los impuestos reales y a los impuestos indirectos. En tales países, los contribuyentes se concentran en el campo de los tipos más bajos, con diferencias poco destacadas de la carga tributaria (actualmente, en Italia, los impuestos complementarios afectan, con un tipo del 3,17 %, la renta de un millón; con 4,50 %, la renta de dos millones, y con el 6 %, la renta de cinco millones), de modo que los simples impuestos proporcionales o los impuestos indirectos, que evitasen las características de regresividad, podrían reducir mucho las fatigas administrativas del contribuyente y del fisco, sin empeorar sensiblemente la distribución. En conclusión, si no se puede excluir completamente a las rentas menores de la participación de la carga tributaria, puede convenir que se limite la imposición personal a rentas bastante elevadas (y no demasiado numerosas) y afectar las rentas menores con impuestos, más simples. Históricamente, el sistema de los impuestos directos fue constituido como resultado de los impuestos reales sobre las diferentes categorías de renta (rústicas, urbanas, industriales, comerciales y de trabajo). Con el income tax inglés (1842, tras una experiencia de guerra en el período 1797-1816) se tuvo el primer ejemplo de un impuesto que, manteniendo la distinción entre las diversas categorías, tomaba como sujeto la persona en quien convergía el conjunto de las rentas, aunque éstas fueran de distinta categoría. En el income tax existía solamente una modesta progresividad proporcionada por el juego de las deducciones de la base, hasta que en 1910 se introdujo un solo impuesto progresivo (super tax y ahora sur tax) a partir de las rentas más bien elevadas. Como impuesto personal, unitario y con tipos progresivos para toda la escala de rentas, se concibió, sin embargo, la Einkommensteuer-prusiana (1891, que sirvió de otro modelo a otros impuestos del mismo tipo.

En Italia al sistema de los impuestos directos reales, (sobre bienes raíces, sobre bienes inmuebles sobre la riqueza móvil) se superpuso en 1923 (presidiendo una experiencia provisional en los últimos años de la primera guerra mundial) un

impuesto complementario con caracteres de impuesto personal progresivo sobre toda escala de las rentas. La parte principal, se basa, sin embargo y está actualmente solo en sus principios la gestión administrativa para aumentar el ingreso fiscal y la importancia relativa de impuesto personal.

En los impuestos directos se habla de discriminación cuantitativa de rentas cuando una renta mayor paga un impuesto con un tipo más alto del que se aplica a las rentas inferiores (progresividad). Se habla, en cambio, de discriminación cuantitativa cuando el diferente trato fiscal no se funda en la diversa entidad de las rentas, sino en su diferente naturaleza; en los impuestos directos modernos es general la discriminación a favor las rentas de trabajo en comparación con las rentas procedentes del capital en todo o en parte. La discriminación e funda en la distinta disponibilidad de las rentas; la rentad trabajo, a diferencia de la renta neta de capital, no puede gastarse íntegramente por quien quiera mantener constantemente, a lo largo del tiempo, el flujo de de sus rentas, sino debe ahorrarse en parte para garantizar la percepción de una renta incluso después de finalizada la edad de trabajo. La discriminación cualitativa se realiza con diversos motivos (tal vez con iguales tipos nominales, pero con diversos tipos efectivos, por un diverso juego de mínimos imponibles y deducciones), tipos máximos para las rentas de capital, mínimos para las rentas de trabajo, e intermedios para las rentas de empresas (consideraciones como rentas mixtas de capital y trabajo).

La discriminación cualitativa se puede efectuar también con la aplicación del impuesto patrimonial, de modo que la renta del trabajo esté sujeta únicamente al impuesto sobre la renta, mientras que la renta de capital (o mixtas) esté sujeta al impuesto sobre la renta y al impuesto sobre el patrimonio.

Esta es una de las explicaciones tradicionales de los llamados impuestos patrimoniales a intervalos irregulares (impuesto sobre la transferencia de la propiedad inter vivos y mortis causa). Se ha intentado ejercer la misma función en algunos casos con impuestos ordinarios sobre el patrimonio. A estos impuestos ordinarios sobre el patrimonio a intervalos irregulares (impuestos sobre la transferencia de la propiedad inter vivos y mortis causa). Se ha intentado ejercer la misma función en algunos casos con impuestos ordinarios sobre el patrimonio. A estos impuestos ordinarios sobre el patrimonio se les reconoce también, el mérito, respecto de los impuestos sobre la renta, de que no afecta a aquella, parte de la renta que constituye una compensación al riesgo y que, por los menos en teoría, no debería capitalizarse con el valor patrimonial de una empresa, y no debería por lo tanto, someterse a la aplicación del impuesto; se le reconoce también el mérito de que no reduce el incentivo a la inversión(ya que,

como es natural, las cantidades poseídas, en forma líquida están sujetas al impuesto sobre el patrimonio, como cualquier otra forma de riqueza). Contra el amplio empleo del impuesto cargado sobre el valor patrimonial en vez e sobre la renta, se oponen dificultades de determinación, que dependan probablemente, en gran parte, de una experiencia administrativa más pequeña que la que se tiene en la tasación de la renta.

Entre los problemas actuales de la imposición directa hay que destacar la coordinación entre la imposición sobre las personas físicas y la imposición sobre las sociedades. El principio que ha regido hasta ahora en la teoría es que las rentas de las sociedades pueden gravarse, por lo que se refiere a la sociedad en vez de a los socios, basándose en impuestos reales; pero que al margen de los impuestos reales, solamente deben estar afectadas en cuanto distribuidas a los socios, excluyéndose, por lo tanto, una imposición sobre las sociedades que pueda ser paralela a la imposición personal de las personas físicas.

Esta tesis teórica no ha sido acogida siempre en la práctica. En efecto, en muchos países existen impuestos sobre las sociedades, coordinados de alguna forma con los impuestos personales sobre la renta. Estas desviaciones del principio de que (al margen de la imposición real) la renta de las sociedades debe gravarse únicamente por impuestos personales sobre las personas físicas, y solamente en cuanto distribuida a los socios se explica en parte con la transformación que la vida de las sociedades por acciones ha tenido en los últimos años (sobre todo con la difusión y la acentuación de la separación entre propiedad y control).

Como consecuencia de estos cambios en las condiciones reales ha sido sostenida entre nosotros, sobre todo por Griziotti y su escuela, la oportunidad de considerar a las sociedades como sujetos autónomos de impuestos, habiendo elaborado especialmente los motivos que pueden justificar una imposición sobre las sociedades independiente de la imposición sobre los socios. Un trabajo en el mismo sentido encontramos también en la reciente literatura extranjera, americana sobre todo, respecto a este argumento: esta literatura ^destaca, sin embargo, algunas lagunas (y la consiguiente discriminación respecto a las empresas individuales) que resultan en la imposición sobre la renta de las personas físicas a causa de los beneficios no distribuidos y, en general, por el incremento del valor de las acciones; es decir, de incrementos patrimoniales que no siempre están sujetos a la imposición sobre la renta y que en parte no podrían estar sujetos sin grandes dificultades e incertidumbres.

En esta materia se puede partir de la afirmación de que las sociedades son una mera ficción jurídica y que los sujetos reales de las operaciones de la sociedad son los socios pro quota, o bien se puede partir de la concepción de la sociedad como entidad económica autónoma. En el primer caso es difícil evitar la conclusión de que la renta de los socios, sujeta al impuesto personal, debe comprender, además de los dividendos, las cantidades que les correspondan de las utilidades no distribuidas, que serían distintas del patrimonio de los socios únicamente por una ficción jurídica.

Si se toma el punto de partida opuesto (que las sociedades son una entidad económica distinta, en medida más o menos grande, respecto a los socios), se abre la puerta a la imposición independiente de las sociedades, que puede justificarse por diversos motivos (principio del beneficio, distribución de los costos sociales, control de la industria; este último de importancia más bien limitada, porque, admitido el principio de un control público de las empresas de grandes dimensiones, el método indirecto de control mediante el impuesto nos deja algo perplejos). Pero, además de esto, queda abierto incluso en este segundo caso el problema de impedir el empleo de la forma, social para la evasión del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y, por lo tanto, parece que existen serias razones para que se confirme de manera estable una imposición sobre los beneficios de las sociedades que, juntándose al impuesto sobre las personas físicas, quede integrada, para superar las lagunas que las formas económicas modernas crean respecto a la imposición personal de las rentas según la forma clásica (la cual no se olvida, estando delimitada a grandes líneas como antecedente al desarrollo moderno de la sociedad por acciones).

En la estructura de los impuestos indirectos se está efectuando una profunda evolución, sobre todo a partir de la primera guerra mundial. En el siglo XIX, los impuestos indirectos se componían de tres ramas principales: los aranceles aduaneros (fiscales o protectores), los impuestos interiores sobre el consumo (percibidos según el método del monopolio fiscal, o el impuesto sobre la fabricación, o los aranceles interiores de consumo en las haciendas locales), los impuestos sobre las transferencias (principalmente impuestos sobre los actos jurídicos y sobre los documentos).

Las tendencias recientes se dirigen: a) hacia la reducción de la importancia de los aranceles aduaneros, bien por la disminución de la relación entre comercio exterior y renta nacional, en contraste con el aumento, casi general, de la relación entre ingresos tributario y renta nacional; bien por el recurso a controles cuantitativos de comercio exterior, que reducen la función de los aranceles

protectores; b) hacia la reducción, cada vez más decidida, de la importancia de los impuestos sobre los hechos jurídicos y sobre los documentos, tributos propios de períodos en los que la vida económica y la vida del derecho tenían características muy diferentes de las actuales; c) hacia el continuo desarrollo de la imposición sobre los intercambios, en vez de los tipos de impuestos indirectos que cada vez pierden más terreno.

Este tipo de imposición, introducido en principio por las exigencias financieras de la primera guerra mundial y la primera postguerra, ha terminado por convertirse en una institución permanente de la hacienda de muchos países, y en algunos casos (como en Italia en la forma de impuesto general sobre la renta) se ha convertido, además, en la fuente más importante de los ingresos tributarios.

El éxito de los impuestos sobre los intercambios se debe, en parte, a las crecientes exigencias fiscales y a los límites políticos y económicos a la expansión de los impuestos directos y de los impuestos sobre el consumo de tipo tradicional. Pero está ligado también, en parte, a cambios cualitativos, y no solamente cuantitativos, de la política financiera. El impuesto sobre la renta (y en general, los impuestos directos) son el instrumento típico de la hacienda neutral, entendida como hacienda que pretende cubrir las necesidades de los organismos públicos, evitando toda perturbación en la actividad económica privada, fuera de aquellas que están inevitablemente conectadas con la exacción de tales necesidades.. Ya se ha dicho que la hacienda neutral está perdiendo terreno en favor de una hacienda entendida como instrumento fundamental para regular el equilibrio entre recursos a disposición de la colectividad y empleo de los mismos. Esta función reguladora de la hacienda puede hacer, en determinadas circunstancias, que no sea suficiente contraer mediante la imposición los gastos globales de los particulares, sino que sea necesario que la imposición contraiga de modo particular determinados tipos de gastos. En estos casos, la acción indiscriminada de los impuestos directos sobre los gastos es insuficiente y hacen necesarios (cuando no se quiera contar únicamente con racionamientos, etc.), impuestos directos que permitan discriminar entre consumos que se deban favorecer y consumos que se deban comprimir. A esta función se prestan muy bien los impuestos sobre los intercambios con su aplicación general y con las amplias posibilidades de maniobra respecto a los tipos y las exenciones; un ejemplo típico se tiene en la hacienda británica de la guerra y de la postguerra, con la purchase-tax aplicada con tipos muy altos para los productos que concurrían con la producción bélica(o contra los consumos interiores de productos de los cuales quisiera estimularse las exportaciones).

No obstante su importancia, y tras una experiencia suficientemente larga, los impuestos sobre los intercambios están todavía bastante lejos de un orden estable y plenamente satisfactorio.

La imposición sobre todos los intercambios de bienes y servicios (incluida o no la venta al por mayor), es objeto de críticas generalmente, aunque presente la ventaja de la amplitud de su base, y por lo tanto, la posibilidad de aplicar tipos moderados. Contra ella se oponen, más que nada, consideraciones de índole distributiva. Gravar todas esas transferencias quiere decir en la práctica, afectar con tipos diferentes e imprecisos a los productos finales, creando discriminaciones arbitrarias entre productores y consumidores. También en Italia la estructura de la imposición sobre la renta tiende a alejarse del tipo inicial de imposición en forma de cascada o pirámide, como se dice comúnmente, para formar parte cada vez más, de formas de imposición concentrada: imposición en un solo punto de la cadena que conduce al consumo final.

La tasación en un solo punto puede tomar, a su vez, diversas formas: puede afectar a la venta por parte del productor; a la venta al detallista; a la venta al por menor.

En la primera forma la simplicidad administrativa es máxima; pero subsiste la posibilidad de duplicaciones, porque el producto final puede englobar componentes que provengan de otras fases de la producción y que, por tanto, ya han absorbido el impuesto a la salida de tales fases. En la última la base imponible, es máxima, de la misma forma que lo son las dificultades administrativas. La tasación del paso del mayorista al detallista presenta dificultades administrativas menores que la tasación de la venta al por menor y excluye casi completamente la posibilidad de duplicación.

Pero, en cualquier caso, la imposición sobre un solo punto suscita perplejidades, porque parece probable que por razones de rigidez, el impuesto tienda a quedar, por lo menos en parte, sobre la fase elegida para la determinación del impuesto y la recaudación. Se tendría así una incidencia no equitativa y se renunciaría a la tentativa de afectar los excedentes del productor y del consumidor, diluidos en el sistema económico.

Esto puede explicar el interés que se manifiesta por la imposición de los intercambios sobre la base del valor añadido, que permitiría evitar la duplicación y aseguraría una incidencia difusa. Pero ni siquiera este sistema está ausente de objeciones; en primer lugar, si hubiera de aplicarse a la generalidad de las empresas presentaría dificultades administrativas no menores que cualquier otro tipo de impuesto sobre los intercambios; y además haría muy difícil (en los casos de empresas de productos múltiples) la exención o la discriminación de determinados productos, que pueden ser necesarios si se quieren asegurar al impuesto características distributivas aceptables.

La solución práctica podrá buscarse en la imposición sobre el paso del mayorista al detallista, siempre que no se quieran aplicar métodos distintos a sectores diferentes o a diversas fases de la producción.

En un análisis de los sistemas tributarios actuales no se pueden olvidar los sistemas de seguridad social. Y esto, tanto por la importancia de la tributación detráida a estos efectos (obligatoria en gran medida y con un campo de aplicación que en la mayoría de los países comprende a casi toda o a toda la población), como porque las prestaciones exceden muy a menudo a los tributos, y se financian en parte no desdeñable mediante los ingresos generales de los organismos públicos; y también porque la extensión de los campos de seguridad social ha relegado a segundo plano, en muchos países, a los elementos de seguridad ya propios de tales sistemas y tiende a hacer de su financiación un problema general de la hacienda pública más bien que un problema limitado (aunque sea con una cierta asistencia del Estado) a categorías aseguradas restringidas.

Creando los sistemas de seguridad social se financian con el método tradicional de contribuciones a cargo de los trabajadores protegidos y sus dadores de trabajo, se estima que tales contribuciones se pueden asimilar a los impuestos directos por la parte que grava a los obreros, y a los impuestos indirectos, en la que afecta a los dadores de trabajo, y que la opinión predominante estima transferida a los consumidores (o tal vez inmediatamente sobre los trabajadores mediante reducciones de los salarios).

La actividad de detracción y distribución para la seguridad social da como resultado: a) una redistribución de la renta entre los trabajadores ocupados, (especialmente por lo que respecta a las asignaciones familiares que, en el sistema italiano, representan una redistribución del importe total de los salarios entre trabajadores de diferentes condiciones familiares); b) una redistribución

desde los trabajadores ocupados (y el conjunto de consumidores y contribuyentes) hacia los desocupados, inválidos, ancianos, etcétera.

5. La deuda pública.-Según la opinión generalmente aceptada, por lo menos hasta el final de la primera guerra mundial, el recurso a la deuda pública era perfectamente compatible con una sana conducta financiera: o) en la hacienda extraordinaria, como alternativa de los impuestos extraordinarios; 6) en la hacienda ordinaria solamente en forma de bonos ordinarios del tesoro (con plazo inferior a un año) a fin de superar déficits transitorios de caja, para compensarse dentro del ejercicio financiero anual.

La discusión sobre la conveniencia de recurrir al empréstito o al impuesto en la hacienda extraordinaria ha sido siempre muy viva. A favor del empréstito se sostiene la ventaja de detraer las disponibilidades donde éstas se encuentran en forma líquida, mientras que el impuesto afecta también a los contribuyentes que no tienen posibilidades de convertir en efectivo su patrimonio a no ser mediante ventas o estipulaciones de empréstitos privados en condiciones más onerosas que las del empréstito público.

A favor del impuesto extraordinario se sostiene: a) que no transmite a ejercicios futuros una carga de intereses que, unida a la detracción de los impuestos ordinarios necesarios para afrontarlos, requiere una transferencia de riqueza de las categorías productoras a una categoría de rentiers y haría mayor la presión tributaria sobre las nuevas iniciativas productoras; b) la posibilidad de que el impuesto impulse, más que el empréstito, a los contribuyentes a contraer sus consumos, ya que el financiamiento mediante el impuesto se haría con menor daño para la formación neta de capital. Aquí está el núcleo de la tesis, tan difundida, según la cual el impuesto grava a la generación presente, mientras que el empréstito grava a las generaciones futuras. En términos reales, los gastos públicos no pueden cubrirse sino con los bienes existentes en el presente, es decir, con la renuncia, por parte de la generación presente, a destinar tales bienes a otros usos. Ciertamente en el caso de que todos los gastos extraordinarios se afrontasen con la contracción de los consumos corrientes, las generaciones futuras recibirían, a pesar de los gastos, una suma invariable de bienes capitales; y, al contrario, en el caso de que los gastos se afrontasen con una reducción de la formación de bienes capitales, las generaciones futuras serían más pobres por la cuantía total de los gastos. Pero no se puede hacer una distinción cualitativa sobre el impuesto y el empréstito suponiendo que el impuesto contraiga siempre y únicamente los consumos, y el empréstito siempre y solamente la formación de capital; solamente se puede suponer que la contracción de los consumos será mayor en el caso del impuesto y menor en el caso del empréstito.

Desde el punto de vista de la distribución de la carga entre las clases de contribuyentes, se ha sostenido la indiferencia del recurso al impuesto extraordinario o al empréstito, pero la afirmación implica que los profesionales y los trabajadores están sujetos al impuesto extraordinario patrimonial, por el valor capital de su renta de trabajo. En concreto, sin embargo, el impuesto extraordinario sobre el patrimonio no afecta a los capitales personales. Por lo tanto, en el caso de que se recurra al impuesto extraordinario sobre el patrimonio, los perceptores de renta sobre el trabajo no contribuyen a cubrir los gastos extraordinarios, mientras que estarían afectados por el impuesto ordinario para el servicio del empréstito. Se explica pues, por qué en la realidad los trabajadores y, en general, los contribuyentes más pobres, prefieren el recurso al impuesto extraordinario, financiado en general por las clases capitalistas y empresariales, y, por lo tanto, los más ricos.

La tentativa de confinar los empréstitos públicos al ámbito de la hacienda extraordinaria, y de excluirlos (con la excepción de los bonos ordinarios del Tesoro) de la hacienda ordinaria (que estaría regulada por el principio del equilibrio entre gastos e ingresos), choca con la dificultad señalada más atrás de distinguir los gastos ordinarios y los gastos extraordinarios sobre la base de su naturaleza: cualquier precepto basado en una distinción de este género, tiene un significado más bien escaso. En realidad no existe un tipo o un nivel de gastos para el que sea obligatoria la cobertura mediante el impuesto, independientemente de cualquier circunstancia, superado el cual sea legítimo el curso al empréstito. Las conclusiones tradicionales pueden ser equivocadas en los dos sentidos. Así por ejemplo, en la hacienda de la guerra moderna que es en realidad una hacienda extraordinaria en todos los sentidos posibles del término, la entidad de las necesidades es totalmente desproporcionado respecto a la cantidad de bienes existentes y movilizables para la guerra, y solamente puede afrontarse por el flujo de la producción corriente. Pero entonces el financiamiento debe provenir sustancialmente de la renta corriente. Y en efecto, en la hacienda extraordinaria de los tiempos actuales se tiende hacer una parte de cada vez mayor de los impuestos; y los empréstitos, por su lado tienen como función principal no la absorción de disponibilidades líquidas sino la detracción, de las rentas corrientes mediante un proceso de inflación.

Por el contrario en la hacienda de los impuestos ordinarios el empréstito puede ser un medio para movilizar los recursos que permanecería inactivos, y para financiar los gastos público sin elevar los tipos de impuestos a niveles insoportables para los contribuyentes que tiene hoy escasos márgenes de renta y

que, por el desarrollo de la vida económica, pueden experimentar un incremento de renta que le permita contribuir con mayor facilidad a la liquidación de la deuda.

Las posibilidades de endeudamiento encuentran naturalmente límites; para aclarar la naturaleza de tales límites es preciso distinguir entre deudas exteriores y deudas interiores. En el caso de deudas exteriores, el servicio de los intereses y de la amortización amplía una transferencia de medios de la economía del país deudor a la del país acreedor. Esto no crea un problema (más que eventualmente por la modalidad de transferencia), cuando el país deudor emplee el empréstito exterior para aumentar su renta nacional en medida por lo menos igual al importe del empréstito. Pero si tiene un empleo consuntivo, la posterior sustracción de la riqueza a economía nacional se encuentra contrapartida, y no puede impulsarse más allá de ciertos límites sin crear profundos desequilibrios.

En el caso de deudas interiores, su realización supone transferencias solamente en el interior de la economía del país, que no es, por el hecho de la deuda, ni más rico, ni más pobre. Aquí el límite no se da como en el caso anterior, por los efectos de una sustracción de la riqueza a la economía considerada como un todo, sino por los inconvenientes de la redistribución de la renta nacional, mediante el pago de los intereses de la deuda pública y la detracción de los impuestos correspondientes. Como ya se ha dicho anteriormente, la detracción de tales impuestos implica un aumento de la presión tributaria a cargo de todas las categorías de contribuyentes, comprendidas las más activas (empresarios, trabajadores). Sin embargo el pago de los intereses compensa la detracción de los impuestos (por lo menos crea un margen activo) solamente en el caso de los tenedores de la deuda pública, los cuales (aunque los tiempos modernos, no se identifican, más que nada por el desarrollo del llamado ahorro institucional, con los ricos ociosos, como sucedía en el siglo XVIII) no coinciden en general, con las categorías económicas más activas. Por otro lado, aunque existiese, en grado elevado una compensación entre los impuestos pagados quedarías y los intereses percibidos, quedaría siempre los costes administrativos de la transferencia, que no se puede olvidar, sobre todo en el caso de que la emisión de la deuda pública requiriese la detracción de impuestos muy elevados. En estos inconvenientes de las transferencias entre contribuyentes y rentiers está el límite real a la expansión de la deuda pública, límite que depende, naturalmente, de elementos como son la magnitud de la relación entre los intereses de la deuda y la renta nacional, la estructura del sistema tributario y la distribución de los títulos de la deuda pública.

De hecho, la expansión de la deuda pública se da en todos los países, aunque en ocasiones las grandes devaluaciones monetarias provocan bruscas reducciones del valor real de la deuda. Por las dimensiones que ha alcanzado la deuda pública

tiene una función fundamental junto a la deuda privada, como la base de circulación monetaria; y por sus dimensiones, así como por la variedad de las formas que puede asumir (consolidada o amortizable a largo plazo; bonos del Tesoro y títulos análogos a plazo corto y a plazo medio) se presta a ser un importante instrumento de la política del interés (véase CRÉDITO).

6. Relaciones entre hacienda central y haciendas locales. La actividad financiera se desarrolló tanto por los gobiernos centrales, como por los entes de inferior grado (Estados, cantones, etc., en los Estados federales; provincias, municipios, etc., tanto en los estados federales como en los unitarios). Se presentan, por lo tanto, problemas de coordinación entre la actividad de los entes de categoría diferente. Estos problemas se pueden reagrupar en dos apartados:

a) Coordinación entre la prestación del servicio y la distribución de la carga tributaria entre las diferentes zonas y localidades de un mismo Estado;

b) Control del nivel conjunto de los gastos públicos y de la detracción tributaria, para evitar que la superposición de los diferentes sistemas tributarios conduzca a una excesiva presión tributaria y para evitar que la política financiera de las entidades locales obstaculice a la política financiera del gobierno central. (Este último aspecto del problema ha tomado una importancia mayor en los últimos tiempos, al extenderse el campo de acción de la política financiera. Sobre todo, en la política de estabilización coyuntura! se ha iniciado una' fuerte tendencia de las entidades pública locales a actuar en contraste con la acción del gobierno central. Mientras que este último intenta desarrollar una acción anticíclica aumentando los gastos en períodos de depresión y contrayéndolos en períodos de expansión, los entes locales hacen lo contrario. El diverso comportamiento se explica, en gran parte, con la diferente posibilidad que cada uno tiene de recurrir al crédito (mucho mayor para el gobierno que para los otros entes).

La acción de coordinación y control del gobierno central se desarrolla tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos. El volumen y la composición de los gastos se controlan, bien fijando determinados servicios cuya prestación es obligatoria por parte de las entidades locales, bien favoreciendo la prestación de otros servicios determinados, con subsidios específicos y otros análogos, bien limitando de diversa manera (por ejemplo, prescribiendo el presupuesto equilibrado, o imponiendo límites al déficit) la entidad de los gastos cuya ejecución se deja a facultad de los entes locales o, como veremos inmediatamente, limitando las facultades de los entes locales para detraer impuestos.

Los ingresos de los entes locales están controlados por el gobierno central principalmente vinculando los tipos y la estructura de los impuestos a los cuales pueden recurrir (en los Estados federales y en las federaciones la situación es diferente, formalmente al menos; es decir, la potestad tributaria de los estados miembros es ilimitada y solamente tiene límites de carácter general, mientras que el gobierno federal solamente puede percibir los impuestos que determine expresamente la constitución). Menos importancia tiene los vínculos respecto a la gestión del patrimonio y, por lo tanto, respecto a la suma de los impuestos patrimoniales y las deudas contraídas.

La coordinación tributaria entre el sistema del gobierno central y los sistemas de los entes locales se efectúa según dos modalidades principales: a) La separación de las fuentes: ciertas fuentes (por ejemplo, los impuestos reales sobre la tierra y sobre los edificios; los aranceles interiores de consumo) se dejan a los entes locales; los demás al gobierno central; b) la participación en los ingresos del gobierno central por los entes locales; c) la distribución de subsidios por el gobierno central, bien para mejorar la situación financiera de los entes locales, bien (subsidios específicos) para estimular a tales entes en la oferta de determinados servicios públicos (instrucción, carreteras, etc.).

En régimen de separación de fuentes, los entes locales pueden tener plena autonomía para determinar las tasas de las fuentes que les han sido reservadas; o bien, pueden estar supeditadas en la estructura de los impuestos que pueden aplicar y, sobre todo, por lo que se refiere a su medida (a fin de evitar faltas de equidad demasiado fuertes en el nivel de impuestos de las entidades locales aisladas, así como para evitar el empleo de los impuestos locales con fines de proteccionismo interno).

El régimen de participación en los impuestos del gobierno central tiene dos formas principales de realización: a) Recargos a tales impuestos por los entes locales. Los entes locales aplican tipos propios (que se añaden a los que aplica el gobierno central) sobre las bases imponibles determinadas por la administración tributaria central, sin que desarrollen una actividad propia de comprobación. La facultad de recargar los impuestos debe mantenerse generalmente, dentro de los límites fijados por el gobierno central; b) participación en los ingresos procedentes de los impuestos del gobierno central. La participación de los entes locales aislados puede efectuarse o en razón de la recaudación de impuestos en la circunscripción de cada ente, o según otros criterios (proporcionalmente a la población de cada ente; o según índices de necesidades: desarrollo de las carreteras, población escolar, etc.).

El método de la separación de fuentes hace más amplio el margen de autonomía financiera de los entes locales y, por lo tanto, se encomiendan a los que dirijan la vida política local y al sentido de la responsabilidad de las administraciones locales. Pero esto tiene el inconveniente de que en las zonas más pobres los ingresos tributarios pueden ser insuficientes para prestar los servicios públicos fundamentales, mientras que en las zonas más ricas pueden permitirles a los entes públicos una actividad más amplia. Como cada vez se siente más la exigencia de una determinada uniformidad en la prestación de los servicios públicos en todo el territorio de un Estado, el método de la separación de fuentes ha perdido terreno.