Bravo, E.; Herrera, L. y Del Valle, D. (2009). Un modelo de referencia de la capacidad de innovación: Un estudio de casos exploratorio en el sector audiovisual español. España.

Bueno E. (2004; citado por León Santos y otros). Dirección del conocimiento: Desarrollos teóricos y aplicaciones. Cáceres: Ediciones la Coria. 2004.

Casas, M. (2005). Nueva universidad ante la sociedad del conocimiento. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento Vol. 2 - N º 2. Venezuela.
www.uoc.edu/rusc

León, M.; Ponjuán, G. y Torres, D. (2009). Panorámica sobre la medición del conocimiento organizacional.ACIMED v.19 n.6 Ciudad de La Habana.

Sanguino, R. (2003): "La Gestión del conocimiento. Su importancia como recurso estratégico para la organización", *5campus.org, Marketing*
<http://www.5campus.org/leccion/km>
[consultado en octubre de 2010]

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

Por: Gerardo Buchelli L.*
Armando Gil O. **

"…de pronto vemos que si podemos comparar naranjas y manzanas, no observando las frutas, sino los árboles que los produjeron, y sobre todo, sus raíces"
(Leif Edvinsson)

Origen de la Nueva Gestión Pública[2]

El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha surgido como respuesta a la necesidad de transformar la "*desgastada*" administración pública de carácter burocrático o weberiano en un modelo organizativo más flexible y eficiente. Estos cambios en la práctica de la administración pública se explican, además, por las emergencias teóricas e ideológicas, unas previas y otras

[2] Se conoce también con otras expresiones: "Neotaylorismo", "Gerencialismo".

*Docente de Tiempo Completo del Programa de Economía. UCPR.
**Docente de Tiemo Completo del Programa de Economía. UCPR.

dimanadas del "*Consenso de Washington*" en el decenio del noventa.

> A partir de los inicios de los estudios sobre la administración pública se creía que esta debería fundamentarse en la razón y por lo tanto las estructuras que la organizaran deberían ser diseñadas a partir de esta premisa, Max Weber uno de los primeros autores que estudió el caso explicaba que todas nuestras construcciones deben basarse en acciones conscientes de los individuos, esto no es otra cosa más que el uso de la *razón,* a través de la acción social y sus distintas orientaciones, por ejemplo, la instrumentalmente racional – dice Weber – toma en cuenta y pondera los *medios, fines y consecuencias*. (Vásquez y Hernández, 2008, 8)

Desde los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM)[3] y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se plantearon distintas alternativas al "Consenso de Washington", con el propósito de ampliar la capacidad institucional y la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. De manera específica, el Informe del BM (1997) propuso un conjunto de medidas que, en el terreno estrictamente administrativo, preconizaban el fomento de una mayor competencia a través de las siguientes estrategias: a) un sistema de contratación basado en los méritos; b) la apertura de las "principales instituciones gubernamentales" -a fin de romper el monopolio estatal-; c) la descentralización y a

[3] Bresser Pereira (2001: 4) sostiene que "la reforma de la gestión pública no fue incluida en primer lugar en la agenda del Banco Mundial". (...) "Reforma del Estado significó para el Banco Mundial – y todavía significa-, en primer lugar downsizing (o reducción del aparato); y en segundo, realizar la reforma del servicio público".

la instrumentación de prácticas de participación ciudadana -encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos; entre otras.

En coherencia con esas directrices, las reformas recomendadas e implementadas por los países de la OCDE se sintetizan en los siguientes principios: *"organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos (...); en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, utilizar objetivos de output, indicadores de rendimiento, pagos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos (...); en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público*" (Suleiman, 2000, 4; citado por López, 2002)).

Como se infiere tanto del Informe del BM como de la interpretación y operacionalización que de él hacen los países de la OCDE[4], el proceso de reestructuración del

[4] En los años setenta la OCDE se convirtió en la cabeza internacional de un nuevo movimiento gerencial. Sin embargo, el primer desarrollo integral de ese modelo apareció hasta 1987. Su tesis central consistió en la ***orientación hacia el cliente***; en esencia, el problema se planteaba en términos de ¿cómo financiar el enorme gasto del Estado Benefactor (bienes tutelares -educación, salud y vivienda- de los ciudadanos) con cargo a los ingresos del erario público? La solución se materializó a través de la orientación hacia el cliente.

Estado y de la Administración Pública, de intencionalidad y alcances mundiales, se empezó a justificar por la necesidad de modernizar las administraciones públicas tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social.

Esos procesos de modernización han sido considerados como una "*perestroika*" en el ámbito de lo público. La mayoría de las reformas realizadas en los países de la OCDE se conciben como expresión de la Nueva Gestión Pública, que tiene sus bases en el managerialism (gerencialismo) y el public choice. (Friedmann, 2003)

La figura 1 permite observar la contrastación entre algunos aspectos característicos de la gestión pública tradicional y la nueva gestión pública (*gerencialismo*). Se percibe con la NGP un *acomodamiento* substancial del Estado y de la Administración Pública a las reglas del mercado y a los propósitos neoliberales que han impulsado fehacientemente los organismos de crédito mundial como el BM y el FMI, principalmente -como se ha venido indicado anteriormente-.

El tradicional esquema de legitimidad se puede describir en los siguientes términos:

Los esquemas antiguos de legitimidad de la administración pública estaban basados en la fuente de poder: *la potestad pública* y, como ejes legitimadores, se reconocían la autoridad, la eficiencia y la normativización.

Figura 1. Esquema de la GP Tradicional
Fuente: Adaptado por Montesino Julve (1998); citado por Fernández y otros, 2008.

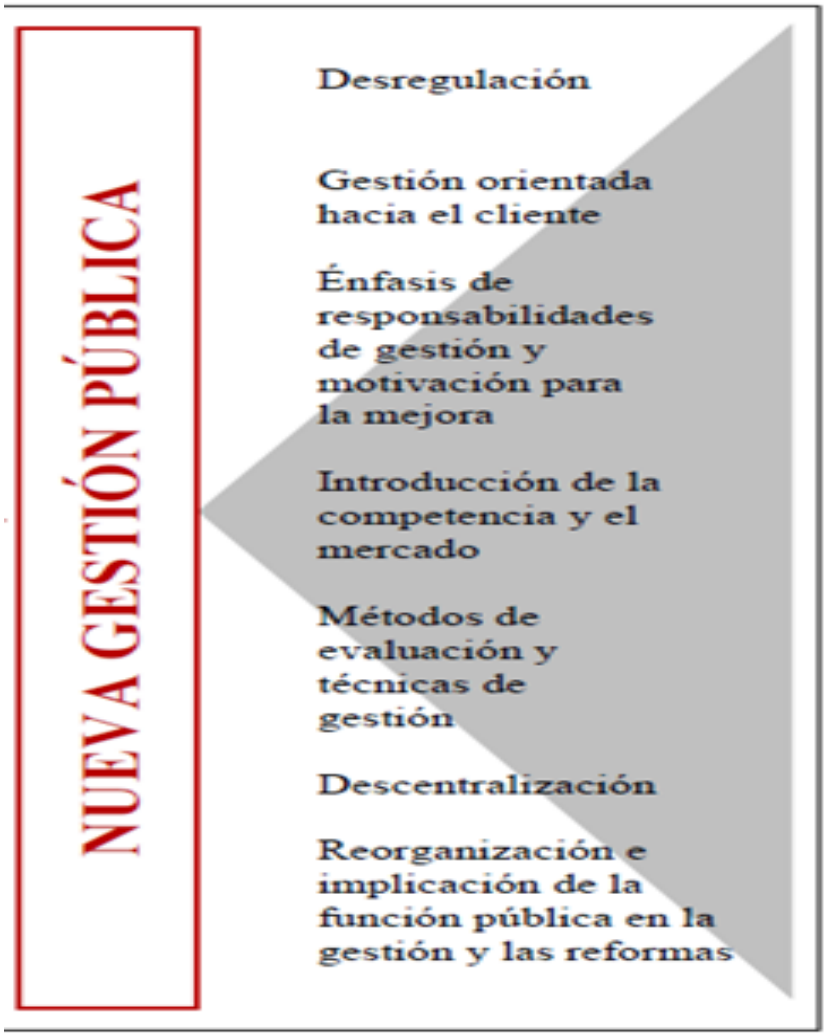

Figura 2. Esquema de la Nueva GP
Fuente: Adaptado por Montesino Julve (1998); citado por Fernández y otros, 2008).

En tanto que el nuevo sistema de legitimidad está basado en la finalidad del poder concebido como el servicio público, y como ejes legitimadores, la racionalización, la eficiencia y la participación.

Ese nuevo sistema de legitimidad, en el marco de las reformas del Estado y de la administración pública, ha venido configurando el paradigma NGP (*New Public Management*), el cual ha llegado a ser el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE (ver figura 8) desde finales de los años setenta (Hood, 1991).

El término Nueva Gestión Pública fue acuñado por los investigadores políticos ingleses y australianos de la administración pública. La referencia primordial es la obra seminal de Hood (1991); así mismo, el trabajo pionero "Administrative Argument", de Hood y Jackson (1991) quienes concibieron la NGP simultáneamente como un argumento administrativo y como una filosofía administrativa aceptada. "La nueva filosofía de gestión pública, utilizando palabras de Hood (1991), es un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional".

Estos dos conceptos tienen una procedencia común: uno heredó proviene de la teoría de la argumentación práctica; la fuente del otro, es la ciencia política empíricamente orientada (Barzelay, 2000a). Los conceptos de argumento administrativo y filosofía administrativa fueron "*siameses"*, dado que incorporaron los mismos conceptos de doctrinas y de diseño

organizacional. Ambas concepciones de la NGP se hacen evidentes en los escritos de otros estudiosos sobre este tema.

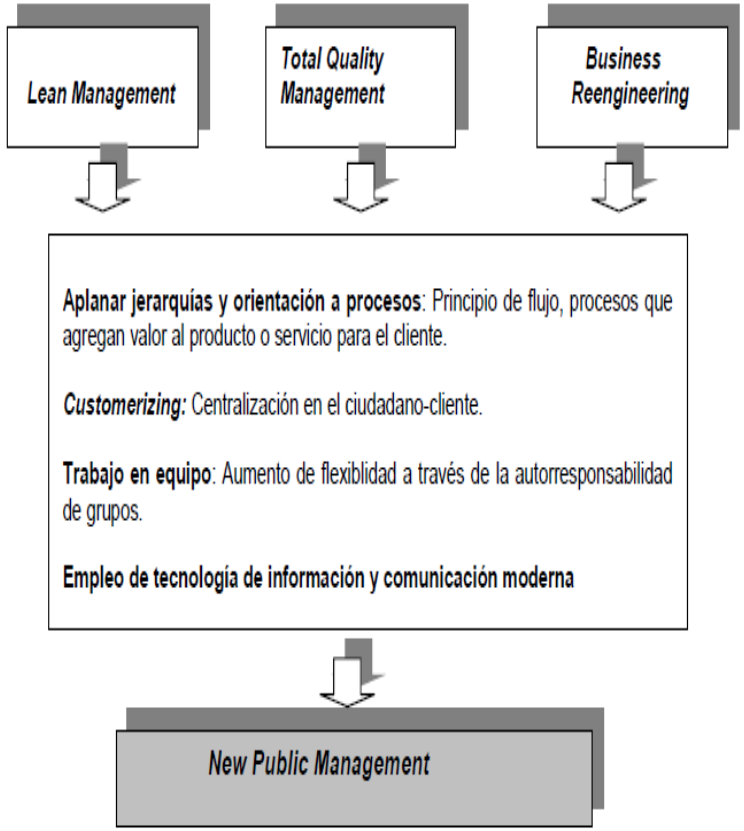

Figura 3. Influencia de conceptos del sector privado sobre la NGP
Fuente: Chrobok, R. (1998; citado por Friedmann, 2003).

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA NGP

Los rasgos característicos del "gerencialismo" o reformas estilo Westminster -NGP- (Kettl, 2000; citado por Campero, 2006), han sido los siguientes:

1. Servicio al cliente, mejorando la capacidad de respuesta.
2. Autonomía operativa de los gerentes, para el logro de las metas (presupuestos y recursos humanos).
3. **Medición del desempeño**, transparencia y rendición de cuentas.
4. Reducción de los recursos humanos y congelamiento de salarios.
5. Tecnología de información.
6. Privatización, y nuevas formas de asociación con organizaciones privadas y no lucrativas para la prestación de servicios.

El credo y los principales dogmas de la NGP y la "reinvención del gobierno" han sido expuestos por las Naciones Unidas, en su *Informe Mundial del Sector Público. Globalización y el Estado. 2001*, como sigue:

- Énfasis en los resultados; otorgar importancia a la **medición del desempeño**, el monitoreo y la evaluación.
- Acentuar la reducción de costos.
- Insistencia en disminuir la espera de actuación del Estado.

- Promover la privatización, la contratación de servicios externos (“outsourcing”); y la descentralización de servicios prestados por el estado, y otras funciones del gobierno consideradas no-esenciales.
- Centrarse en tareas las atribuciones esenciales y de alta prioridad.
- Devolución de responsabilidades decisorias, tanto cuanto sea posible al usuario final.
- Provisión de servicios costeables y eficaces, por parte del sector privado. No tanto por las prácticas y los métodos, sino también por el lenguaje y los valores del sector privado, y en parte como un intento por ‘desburocratizar’ a la administración pública. Aun más, por el supuesto de que, en algunos casos, el sector privado puede prestar servicios costo-eficaces e incrementar la competencia.
- Orientación hacia el cliente y designar a los ciudadanos como ‘clientes valorados.
- Enfatizar el ‘empoderamiento’ de los usuarios, de los grupos de interés (“stakeholders”) y de la gerencia participativa.

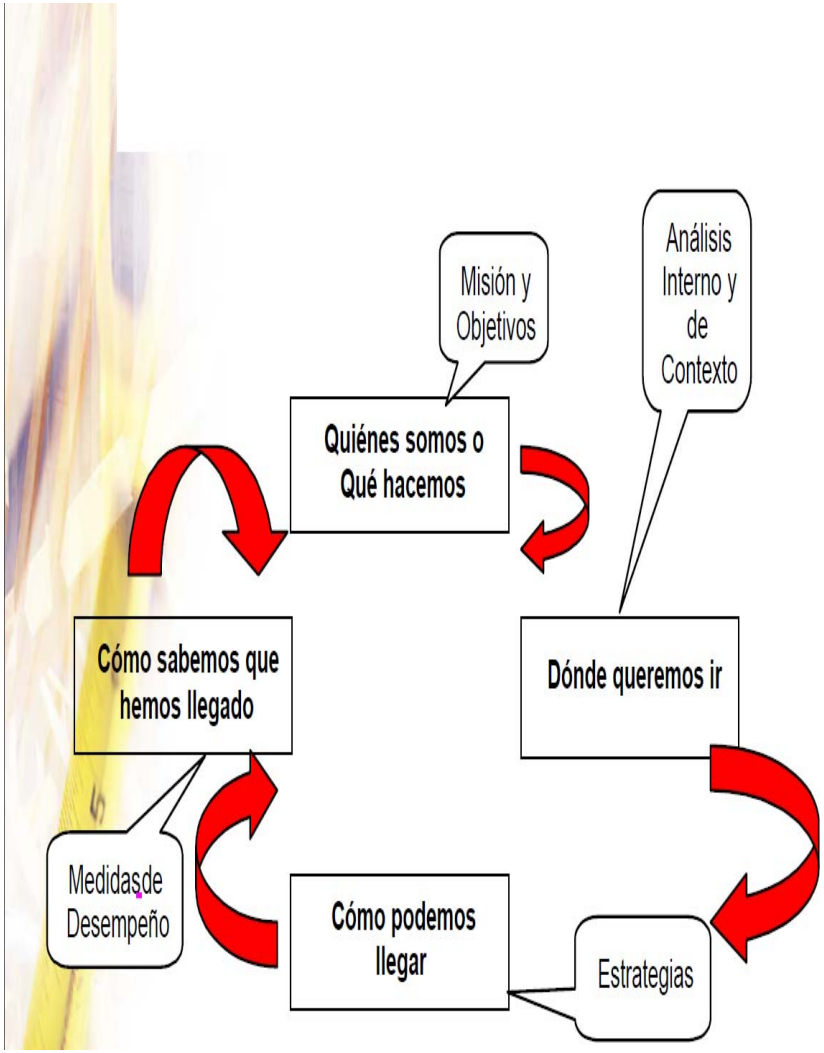

Figura 4. La medición del desempeño como parte de la planificación
Fuente: Bonnefoy (2005). ILPES-CEPAL

Entre los enunciados tautológicos de la NGP están los siguientes:

a) “la gerencia es gerencia”.
b) la gerencia de los sectores público y privado son fundamentalmente similares, o básicamente los mismos.
c) las prácticas que han funcionado bien en un país o región podrían probar su validez en lugares totalmente diferentes.

En 2007, Dunn y Miller (citados por Acosta, 2010), indican los principios más representativos y de mayor influencia de la NGP sobre el papel y las caracter4ísticas del Estado en varios países, desde los años noventa:

1. El gobierno tiene la responsabilidad de “dirigir” la provisión de bienes y servicios públicos, lo cual no significa necesariamente que el gobierno deba producirlos; bajo este principio, el gobierno no renuncia a su responsabilidad de proporcionar los bienes y servicios públicos que las diferentes comunidades demandan; sin embargo, en esta tarea, el gobierno está obligado a buscar la manera más eficiente de lograrlo y para ello debe echar mano de las capacidades de las empresas privadas y de los principios de la eficiencia económica.

2. El gobierno debe ser “propiedad” de la comunidad y que entonces, el papel central del gobierno es “empoderar” a los ciudadanos y sus comunidades para que éstos puedan ejercer su propias decisiones respecto a los bienes y servicios públicos que desean recibir; en la práctica, esto significa que los gobiernos deben encontrar formas de lograr la participación más amplia posible de personas e instituciones en la toma de decisiones acerca de la manera en la que un bien o servicio público es producido.

3. La competencia, que es propia de los mercados, puede tener efectos positivos en la provisión de servicios públicos no sólo en términos de producir y ofrecer un servicio público al más bajo costo posible, sino en términos más amplios, pues la competencia puede constituir un incentivo para que ciudadanos, comunidades, dependencias, entidades del gobierno y organizaciones privadas encuentren la mejor manera de producir y ofrecer un servicio público.

4. Los gobiernos deben guiarse más por su misión y sus propósitos que por sus marcos regulatorios, y que las acciones de las dependencias y entidades del gobierno deben ser evaluadas por el resultado de sus acciones, las cuales a su vez deben estar expresadas en términos de sus objetivos y sus metas, y no solamente en consideraciones de carácter operativo o de apego estricto a las normas y regulaciones.

Más aun, la conducción de los procesos organizacionales del gobierno, como es el caso del presupuesto, debe estar basada en criterios de costos y beneficios de los resultados de las acciones del gobierno, es decir, en criterios de eficiencia y eficacia de las acciones y programas de política pública. Finalmente, un gobierno neogerencial orientado a resultados debe incorporar la participación ciudadana en la definición de los objetivos a partir de los cuales es evaluada la acción del gobierno.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Laufer y Burlaud (1989) clasifican la evolución del papel de la Administración y los principios sobre los que asienta la legitimidad de su actuación, en los dos últimos siglos de su existencia, de acuerdo a la transformación del acto administrativo en el derecho público, en tres etapas: caracterizadas por la fuente de legitimidad distinta, por la definición de las relaciones Estado y sociedad y por el criterio que predomina para establecer la legitimidad administrativa:

1) Estado-Policía. Legitimidad en el poder, Criterio de la potestad pública.
2) Estado-Providencia. Legitimidad en los fines perseguidos. Criterio del servicio público.
3) Estado Omnipresente. Legitimidad en los métodos utilizados. Criterios de eficacia y participación.

Richards (1994) propone un modelo evolutivo de la Administración de tres paradigmas:

1) La Administración Pública -políticos, funcionarios y gestores sólo obedecen al mandato electoral-.
2) La eficiencia (crisis del Estado de Bienestar en el decenio del setenta) -gestor público capacitado en el campo de la gestión y dirección de organizaciones y recursos humanos, es protagonista.
3) El cliente (emerge en 1975 hasta finales del siglo XX):
   a) gestor público y privado
   b) gestor en el mercado y gestor en el sector público con un cuasi-mercado, mecanismos de mercado y regulación
   c) gestor público líder del cambio cultural, organización de la satisfacción del ciudadano-cliente
   d) Antes “usuarios”, hoy “ciudadanos-clientes”.

Los anteriores enfoques referentes a la Nueva Gestión Pública, permite concebir las orientaciones que han condensado las reformas del sector público tendientes a modernizar el Estado y convertirlo en “Estado mínimo, eficiente y proveedor de equidad ciudadana”. De este modo, las nociones de ciudadano (elector) - financiador (contribuyente) - usuario (cliente) forman parte del bagaje de la NGP, en la que los ciudadanos demandan de los poderes públicos una serie de servicios y exigen una provisión eficiente de los mismos.

REFERENCIAS

Barzelay, M. (1998), La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE). Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 10. Caracas.

Bolaños, R. (2008). La nueva gerencia pública y su aplicabilidad en la administración pública costarricense. Ciencias Económicas 26-No. 1Costa Rica.

Bonnefoy, J: C. (2005). Aspectos teóricos y conceptuales en la elaboración de indicadores de gestión del sector público. XXI Reunión plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas. Argentina. ILPES-CEPAL.

Bresser, L. C. (2001). Una Nueva Gestión Pública para América Latina . Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

Campero, G. (2006). Marco histórico y teórico de la gerencia pública. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala

Fernández, Y., Fernández, J.M. y Rodríguez, A. (2008). Modernización de la gestión pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas. Universidad de León. España. dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2710925&orden=0. Consultado en noviembre de 2010.

Friedmann, R. (2003). La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los Cambios que vienen hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje.

García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca. España.

Hood, C. y M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Darmouth, Aldershot.

Laufer, R. y Burlaud, A. (1988). Dirección Pública: gestión y Legitimidad. Serie Administración General. books.google.com.co/books?**i**sbn=8470884867**...**

López, A. (2002). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje conceptual. INAP. Dirección de Estudios e Información Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado
Documento Nro. 68.

Qintín, A. (2002). Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: la nueva gestión pública.
www.consejolocal.org/Archivo1/**para**digmas.pdf -