

# LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A PARTIR DEL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA: LA EFICIENCIA Y LA LEGITIMIDAD COMO MITOS

**María Teresa Magallón Díez**

*Profesora Investigadora del Departamento de Administración, UAM-A.*

En este artículo planteamos una hipótesis central: la implementación de la Nueva Gestión Pública recalca, entre otros aspectos, la evaluación con base en resultados y la eficiencia, la desagregación de las burocracias públicas dentro de agencias que trabajan con base en pago por servicio (*outsourcing*), el uso de *cuasi* mercados y la contratación para fomentar la competencia, así como la reducción de costos mediante propuestas gerencialistas como calidad total, *empowerment*, etcétera, a partir de un enfoque de *public choice*, en el que no se hace distinción alguna entre ciudadano y consumidor (Guerrero, 1999:136-141). A pesar del subrayado énfasis en la eficiencia y hasta en la legitimidad, planteamos que las propuestas de la Nueva Gestión Pública, en gran parte y desde su origen, poco consideran la opinión del ciudadano común. Ya sea para maximizar eficiencia minimizando costos de transacción u obtener legitimidad a partir de la imitación o imposición de ciertos modelos organizacionales más "racionales", en las explicaciones causales otorgadas a la creación e implementación de la Nueva Gestión Pública el sujeto local es el eterno ausente.

Para ello, buscamos ubicar tres aspectos esenciales dentro de la discusión sobre la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP): la definición de este modelo y los elementos contextuales que sirven para su nacimiento y pretendida legitimación; pasaremos entonces a las teorías organizacionales que buscan explicar los supuestos en los que se funda (Nuevo Institucionalismo Económico, NIE) y las razones reales de su obligatoria adopción (Nuevo Institucionalismo Sociológico, NIS), para finalizar discutiendo sobre la necesaria "reapropiación" local de este modelo pretendidamente universal y las consecuencias de la implementación de algunas de sus recomendaciones que, más allá de la simple eficiencia, pudieran presentarse.

## **Nueva Gestión Pública: una elusiva definición**

La NGP es un modelo pretendidamente universal para administrar las organizaciones gubernamentales, que recalca la eficiencia como principio básico y eje rector. Para ello, toma elementos básicos de la teo-

ría de la organización económica —modelos agente principal y modelos de los costos de transacción— y de la teoría de la gerencia —mayor libertad mediante descentralización y delegación—, de lo cual pueden desprenderse dos consideraciones fundamentales:

**a) La unidimensionalidad del economicismo metodológico.**

La primacía y preponderancia ideológica de normas y valores económicos lleva a la formulación de programas unidimensionales —con énfasis exclusivo en la eficiencia— que, para su ejecución, requieren la transformación de las estructuras organizacionales, los procedimientos, la pericia necesaria y la relación con el sector privado, con lo que normas y valores tradicionalmente legítimos del sector público deberán subordinarse a las normas económicas, lo cual no siempre beneficia a los usuarios de los servicios públicos, sean actores individuales o pequeños y medianos empresarios. Esto porque, entre otras razones, la NGP promueve reformas típicamente “teóricas”, situación que se deriva del actual predominio de las teorías económicas. Así, en los modelos agente-principal y de los costos de transacción, las relaciones entre actores del sistema político-administrativo son concebidas de manera simplista: se ignora la importancia de la ética del sector público y de las restricciones de la cultura institucional, al tiempo que se entiende el juego estratégico entre actores racionales como una búsqueda de sistemas más eficientes y racionalizados, que no siempre toma en cuenta el compromiso con los ciudadanos. Por tanto, las “metas ambiguas” —por ser más políticas— y “las normas culturales de un servicio civil complejo son síntomas de ‘enfermedad’ y no características distintivas fundamentales del sector público”; privilegian un pensamiento que parte de la abstracción economicista que “no ha demostrado ser fructífero cuando tiene que enfrentarse a la vida cotidiana del sector público” (Christensen y Laegreid, 2001).

**b) El gerencialismo como base de las “nuevas instituciones”.** La tesis gerencialista promovida por la OCDE tiene por argumento central que la calidad y la eficiencia sólo se logran si se cuenta con un sector público menos centrali-

zado, que compita y demuestre la obtención de resultados, dejando en un segundo plano el cumplimiento de normas, mediante mediciones de desempeño (Van Gestel y Teelken, 2004). Se trata de un modelo “postburocrático” acorde con la orientación al mercado y la disminución de costos de transacción reclamadas por el economicismo anteriormente explicado. Atrás queda el criterio tradicional de las administraciones públicas que subrayaba la universalidad, la humanización y la equidad social —base de la construcción del Estado benefactor moderno—, materializado en programas dirigidos al acceso a la educación, al mercado laboral y a la seguridad social (*ibid.*). Al lado de “la descentralización de la autoridad y la delegación de las responsabilidades en los niveles inferiores donde se tomen las decisiones” —en la medida en que así se disminuyen costos de transacción y se incrementa la velocidad de respuesta—, hoy deben imperar también “la revaloración de lo que el gobierno debe hacer y pagar, la reducción del tamaño del servicio público [...], la consideración de formas más económicas de prestación de los servicios” (Mathiasen, 1999, citado por Van Gestel y Teelken, 2004).

Este estilo de gestión es acorde con un Estado caracterizado por la *selectividad* y la *focalización* (abandono de la pretensión de provisión universal y homogénea de servicios y beneficios, y concentración de éstos en grupos-meta), la *privatización* de servicios sociales y/o su *descentralización* por medio de la transferencia total o parcial de las tareas sociales-estatales a actores privados (Sottoli, 2000). Fue esa “selectividad, focalización, privatización y descentralización” lo que llevó a la “revaloración de lo que el gobierno debe hacer y pagar” y a la “consideración de formas más económicas de prestación de los servicios”, con el reemplazo de las culturas jerárquicas y profesionales por una cultura privada, corporativa, comercial y de mercado<sup>1</sup> (Van Gestel y Teelken, 2004).

En el caso de México, el “hacer más con menos”, propio de este tipo de modelos, afectó de manera determinante el quehacer del sector privado: junto con la apertura y la consecuente eliminación del manto protector en que se había forjado el empresario nacional, se cancelaba toda posibilidad de una

política social de apoyo a sectores populares, pues las políticas de desregulación, descentralización y privatización instrumentadas para consolidar la apertura económica, significaron un drástico constreñimiento del mercado interno y del consumo nacional, particularmente en el periodo de Miguel de la Madrid (Vargas y Magaña, 2002:383). En ese mismo sentido, para la implementación de la NGP en México, en una de sus recomendaciones básicas, como es la eliminación del burocratismo y la modernización del sistema legal con reglas claras, “transparentando” el desempeño de los servidores públicos, debemos considerar:

[...] el tamaño de los intereses que están en juego [...] y, sobre todo, las dimensiones de estos cambios: son cambios institucionales, no en el sentido de modificaciones en el organigrama o estructura [...], en sus reglamentaciones, etc., sino de auténticos cambios en el comportamiento social, de reglas y valores introyectados en el individuo, en los grupos, en la colectividad y en la sociedad. No se trata de un problema de liderazgo, mucho menos de una campaña publicitaria agresiva: se trata de un cambio cultural de amplio alcance cuyo logro requiere una acción social amplia y, para ello, nada mejor que un marco auténticamente democrático del cual estamos aún muy distantes (Vargas y Magaña, 2002:397).

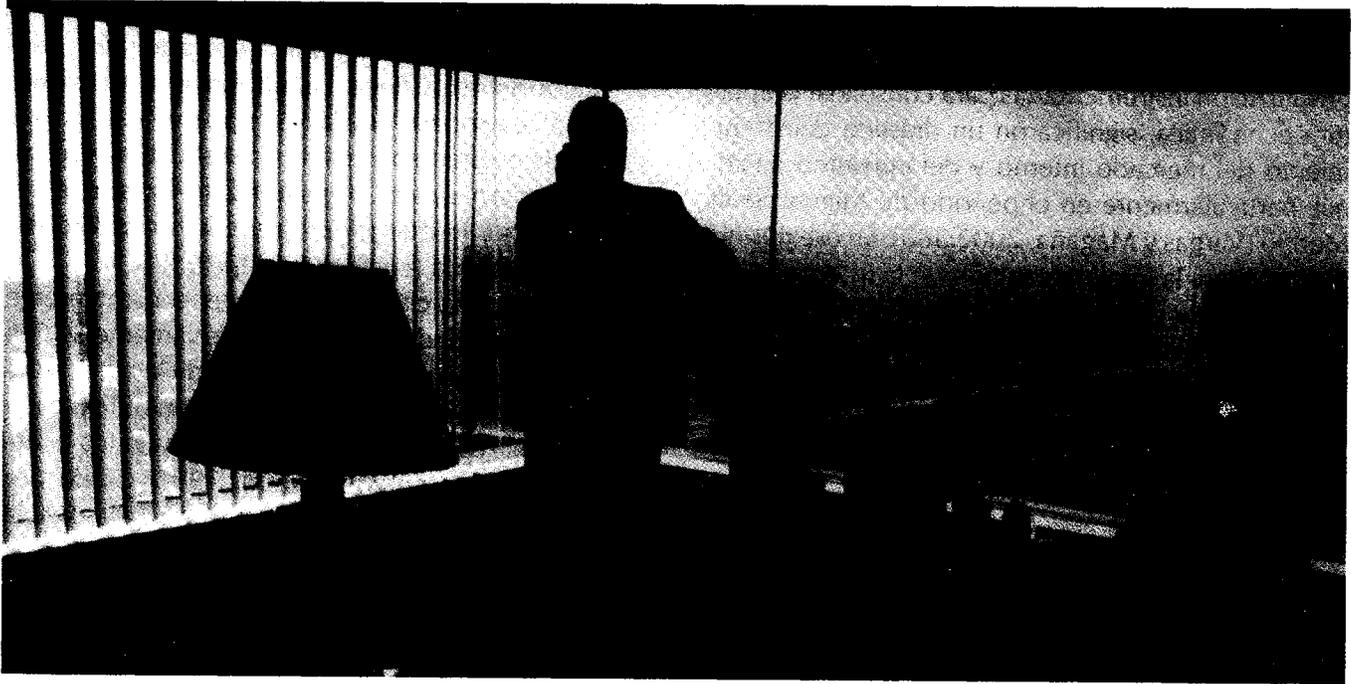
Aun cuando los efectos y consecuencias de la NGP parecen darse por supuestos o se prometen pero no se documentan suficientemente<sup>2</sup> (Christensen y Laegreid, 2001), y los argumentos —y el tono utilizado— para justificar la implementación de la NGP no dejan lugar a simples sugerencias —ya que estos en sí mismos son normativos (“así debe ser”), sin argumentación sólida—,<sup>3</sup> sin mayor explicación suele afirmarse que “la implantación exitosa del *modelo gerencial* capacitará al Estado para ofrecer *fundamentos macroeconómicos estables*, creando condiciones para la elevación de la *inversión privada nacional y multinacional*, así como para *aumentar la competitividad internacional* de los países en América Latina” (González, 2003:89; cursivas nuestras). Queda claro, entonces, que la NGP corresponde cabalmente con un modelo económico determinado, acorde con el hecho de que “se trata de construir un Estado para el siglo XXI que garantice el cumplimiento de los contratos económicos y sea lo suficientemente fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario interna-

cional” (González, 2003:85), esforzándose por construir una Administración Pública que asegure la consecución de estos fines. Según Ramírez y Ramírez (2002:2), es por eso que la NGP no es una estructura constante o determinada, sino una estructura en *construcción permanente*, regularmente basada en el *pragmatismo*, lo que propicia y conforma dificultades para definirla (cursivas nuestras).

Lo que queda claro es que, independientemente de la ambigüedad con que discursivamente suelen usarse ciertos términos, “las teorías de la administración pública que están en boga son un reflejo de la concepción del Estado y de los movimientos políticos que los sustentan” (Bañón, 1997, citado por Ramírez y Ramírez, 2002:21) y que, en el caso de la NGP, esta concepción implícita del Estado se aprecia en la propuesta de controlar a los gerentes de las organizaciones públicas mediante mecanismos propios del mercado.

Resulta también evidente la necesidad de explicar, más allá de los lugares comunes, por qué se convierte en una exigencia perentoria la implementación de la NGP y qué lugar se otorga en ella a los actores involucrados en organizaciones públicas. De ahí, entonces, que sea válido hablar de las políticas públicas y de la implementación de la NGP como un proceso de construcción social, en la medida en que dicha noción “remite a la materialidad social, a la gravitación de los sujetos en el devenir histórico” y reconoce, al ubicar categorías como *lo público*, que “no se trata de un dato dado, sino de un proceso histórico, cuyos contenidos se modifican conforme un despliegue de conflictos e intereses sociales”, donde “lo que pasa en la base repercute en la cúspide” (Martinelli, 2002:92-93).

Tratando justamente de dar a la NGP una explicación que rescate el papel de los sujetos —y la importancia de sus intereses, motivaciones y del sentido que otorgan a sus acciones—, los estudios organizacionales reconocen dos teorías: el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y el Nuevo Institucionalismo Sociológico, teorías cuya coincidencia está en que reconocen a las instituciones —y a su “refundación” o “renovación”— como centrales para el actuar humano. Los rasgos principales de ambas teorías serán explicados, si bien no exhaustivamente, tratando de sintetizar y rescatar algunos de sus elementos que permiten interpretar a la NGP desde una perspectiva organizacional.



El hombre económico no estaba equivocado, solamente le faltaban las instituciones.

### **El Nuevo Institucionalismo Económico: la búsqueda de la racionalidad individual y la disolución de la irracionalidad social**

Tomando planteamientos básicos de North (1993), el Nuevo Institucionalismo Económico constituye una variante del denominado “enfoque económico de la vida social”, que extiende el enfoque tradicional de la economía neoclásica al campo del análisis institucional (Del Castillo, 1997:6). Se trata, afirma Ramírez y Ramírez (2002:4), de reunir en una teoría los fundamentos ontológicos y epistemológicos en que se basa la NGP: se ubican supuestos, principios y bases normativas construidas desde la argumentación de la nueva economía política, recurriendo a concepciones propias del liberalismo económico y de la “elección racional” para, a partir de ello, emitir prescripciones sobre el tamaño de las organizaciones y el comportamiento de los individuos. Ya que “el hombre económico no estaba equivocado, solamente le faltaban las instituciones” (Arellano, 2001:84), la categoría sustantiva es el individuo, quien buscará, bajo toda circunstancia, maximizar sus beneficios. Eso es una elección racional. Y la corriente conocida como *rational choice* buscará estudiar las relaciones políticas con instrumentos propios de la economía, utilizados para estudiar relaciones de mercado.

De acuerdo con esta corriente, se puede encontrar el origen de las instituciones en la búsqueda por la minimización de costos de transacción y de elecciones racionales garantizadas, al ofrecer sólo ciertas posibilidades mediante ciertas instituciones (lógica de la instrumentalidad). El contexto institucional puede limitar u obstaculizar dichas elecciones racionales —en la medida en que las instituciones suelen considerar ciertas opciones y descartar otras—, lo cual conduce a soluciones subóptimas (Van Gestel y Teelken, 2004:461). Por tanto, para lograr comportamientos “racionales”, deben tratarse de implementar sólo las instituciones que garanticen elecciones “racionales”.<sup>4</sup>

Según el NIE, el intercambio de cualquier tipo —recursos, poder, influencia, normas— es oscurecido por lenguajes, símbolos, diseños “erróneos” de reglas y derechos de propiedad “equivocados”. Eso se soluciona estableciendo la “correcta” jerarquía estructural. Ésta sustituye al mercado y aunque no logra la optimización de resultados —como lo haría el mercado, se dice—, sí permite la “estabilidad de la acción colectiva”. De ahí la importancia de “manipular” las instituciones, en la medida en que corrigen los defectos, los impulsos y los comportamientos irracionales implícitos en toda relación colectiva.

Es fundamental recordar cómo esta corriente concibe la naturaleza humana, pues de esos supuestos

conductuales es que derivará el resto de sus postulados. Los seres humanos no son más que “monitores constantes de incentivos, cazadores incansables de señales del mercado”, por lo que, para conseguir que se presenten comportamientos “racionales”, bastará con proveer de las “mejores” instituciones al individuo: “aquéllas que maximizan la racionalidad individual, o reducen los costos de transacción de la acción o la relación colectiva”. La jerarquía, entonces, será el adecuado artefacto racionalizador para reducir los costos de transacción al mínimo, es decir, disminuir las desventajas y problemas de la acción colectiva —esa posible tendencia a ser irracional—, para obtener de una mejor manera los objetivos de los individuos (Arellano, 2001).

Se asume, entonces, “la ineludible verdad del egoísmo individual como principal motor de la humanidad”. La única realidad reconocida es la del “buscador insaciable de incentivos para comportarse de una manera óptima y maximizadora de beneficios”,<sup>5</sup> capaz de mostrarse cooperativo sólo por *self interest* (Arellano, 2001:89-90). Así es como surge la propuesta de los *cuasi* mercados, mediante los cuales se obligaría a las dependencias a competir entre sí, con el objetivo de reducir los costos de transacción y la “ineficiencia” encerrada en toda acción colectiva, como la que implica, por ejemplo, el proceso de toma de decisiones (Ramírez y Ramírez, 2002:34).

De ahí que se reconozca que los cambios administrativos, las mejoras en las técnicas administrativas como tales, se verán atrapados por las contradicciones del oportunismo o de la acción colectiva mientras no se transformen el diseño y la “estructura institucional”, entendiéndose por ésta los marcos de normas que generan incentivos para que los actores dirijan sus comportamientos de cierta manera, normas que guíen “racionalmente” el oportunismo individual para hacerse menos dañino e incluso positivo (Arellano, 2002:12). De manera que:

[...] el juego no se llama mejora continua, sino creación de mecanismos organizacionales e institucionales para generar los comportamientos racionales que a la sociedad convienen ante políticos y funcionarios oportunistas y racionales (es decir, calculadores de su beneficio); (Arellano, 2002:8).

Es por eso que el planteamiento en términos organizacionales del NIE se llama “Nueva Gestión

Pública”. En esta situación, los compromisos colectivos y la prestación equitativa y oportuna de servicios a ciudadanos y agentes privados pasan a un segundo plano, pues resultan menos “rentables” que la realización de acciones ilegales pero generadoras de mayores ganancias individuales para un funcionario racional.

Entre las deficiencias que pudiera presentar este enfoque, está el hecho de que ciertas formas intersubjetivas o códigos culturales construidos entre grupos, percibidos como necesarios para reconocer, por ejemplo, una decisión legítima o digna de reconocimiento, se convierten —para el NIE— en un “factor negativo de la acción colectiva”, en un “elevado costo de transacción ante diseños institucionales equivocados o irracionales” (Arellano, 2001:88). Será justamente ese tipo de variables subjetivas el que sea retomado por el Nuevo Institucionalismo Sociológico —abordado en el siguiente apartado—, para el cual no sólo existen estructuras sino “marcos de significado” socialmente compartidos y legitimados, por lo que no sólo se privilegia el análisis al individuo racional, sino que se preocupa sobre todo por la “irracional” acción colectiva.

La pretendida universalización del individuo racional como única categoría válida de análisis, puede eliminar de la ecuación —pero no de la realidad vivida y socialmente construida— cualquier variable política o cultural, por ser elementos “irracionales”, “estorbos a un intercambio óptimo entre los individuos” (*idem.*). Ante esto,

[...] la idea de que los costos de los procesos colectivos de decisión son una ‘carga’ para los individuos no necesariamente es cierta. En ocasiones es la forma o proceso en que se llega a una decisión lo que las comunidades valoran más que el propio resultado del proceso (Ramírez y Ramírez, 2002: 18).

Para críticos de esta corriente, una privatización que no tome en cuenta las secuencias y los tiempos necesarios para su implementación —como se presentara en México— puede no ser más que la aplicación apresurada e irreflexiva de la receta económica neoinstitucionalista: había que generar instituciones racionales, lógicas, eficientes, mediante de incentivos correctos (Arellano, 2001:90), aunque ello implicara la disminución, por parte de los gobiernos, de una variable política no considerada en este análisis economicista. Nos referimos a la capacidad de man-

tener la gobernabilidad y la facultad de control y concertación dentro de sus territorios. Por ejemplo, bajo la perspectiva del NIE, en las universidades, investigaciones realmente importantes —pero referentes a temas o actores considerados “no estratégicos”, según evaluadores externos—, por no ser “aptas” para financiamiento, quedarían en el abandono al no ofrecer los incentivos “correctos” para cualquier investigador “racional” (Arellano, 2001:94).

### **El Nuevo Institucionalismo Sociológico. La búsqueda de la legitimidad como el motor de la acción**

Esta corriente del Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS), a diferencia de la anterior vertiente economista, propone rescatar elementos políticos, culturales e históricos para explicar el actuar en las organizaciones, es decir, no es la racionalidad del autointerés, sino la conducta colectivamente sancionada como correcta —aunque no maximice utilidades— la que rige las decisiones de los actores.

¿Por qué habría de implementarse la NGP, según el NIS? Esta corriente, contrario al NIE, asume que las instituciones no determinan directamente el comportamiento, sino *la imagen* o percepción que tienen los actores de ese comportamiento. Por tanto, más allá de la satisfacción de intereses individuales, es la construcción —o preservación— de la identidad lo que resulta fundamental al adoptar un comportamiento o implementar una recomendación propia de la NGP. Así, “los actores buscan en sus valores tradicionales para encontrar nuevas formas de organización, lo que da como resultado la legitimación de su existencia en un entorno cambiante” (Van Gestel y Teelken, 2004:464). “Legitimar la existencia” de una organización, ese es el objetivo de las instituciones; así, la estructura formal puede no minimizar los costos de transacción, como sugiere el NIE, pero sí legitimar, por ser “mito y ceremonia” (Meyer y Rowan, 1999) muchas de las decisiones, estructuras y comportamientos presentes en las organizaciones.

Dentro de los estudios organizacionales, el Nuevo Institucionalismo Sociológico otorga una explicación a la difusión y adopción generalizada de modelos, estructuras y conductas —calificados de “mitos legitimados”, “reconocidos socialmente” e instituciona-

lizados en el ambiente (Meyer y Rowan, 1999)— a partir de una lógica en la que las transformaciones organizacionales son el reflejo de “procesos que hacen a las organizaciones más similares, aunque no necesariamente más eficientes” (Powell y DiMaggio, 1999:105). Modos de homogeneización —que ya no pueden quedar circunscritas sólo a la forma de “burocratización”— surgen de la estructuración de los campos organizacionales (en términos de Giddens). Muestran una diversidad considerable en enfoques y formas en sus inicios pero, una vez que un campo queda bien establecido, el impulso inexorable es hacia la homogeneización.

La diversidad organizacional se va desvaneciendo para dar paso a la homogeneización: las organizaciones tienden a parecerse —por lo menos estructuralmente— en la medida en que comienzan a asimilar “mitos racionalizados” en el ambiente, con tal de adquirir mayor legitimidad, aceptación y reconocimiento, aunque no siempre mayor eficiencia. Este fenómeno se conoce como “isomorfismo estructural”.

A medida que se difunde una innovación, se llega a un umbral más allá del cual la adopción *proporciona legitimidad*, en vez de *mejorar el desempeño*. Si bien las organizaciones pueden tratar de cambiar constantemente, después de cierto punto en la estructuración de un campo organizacional, el efecto del cambio individual es reducir el grado de diversidad dentro de éste. Así, el NIS no explica cómo es que las instituciones inducen a la maximización de beneficios individuales o a la minimización de costos de transacción, sino cómo dan forma a la identidad de sus actores, incluyendo quiénes son, su interpretación del mundo que les rodea, cuáles interpretaciones son legítimas en un campo y, con base en ello, cuáles son las posibilidades de acción (Van Gestel y Teelken, 2004:461).

Bajo esta perspectiva, la adopción de la NGP obedece a la adopción de estilos de gestión propios del sector privado, con el fin de lograr mayor legitimidad, de acuerdo con las propuestas del texto clásico de Osborne y Gaebler (1993). Eso puede ser por simple imitación (*isomorfismo mimético*) o por verdadera imposición (*isomorfismo coercitivo*). De este último tenemos clara evidencia en México, cuando organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y el FMI mediante sus reportes, informes, guías e investigaciones sugieren este tipo de refor-

mas sobre las estructuras del gobierno (Ramírez y Ramírez, 2002:2-3).

Sin embargo, la realidad nos recuerda que no basta con la implementación de esquemas propios de la NGP para mejorar el funcionamiento efectivo de la compleja red de organizaciones que conforma a la Administración Pública. A diferencia de las empresas privadas, donde la eficiencia da por resultado un aumento en las ganancias, en las organizaciones públicas la eficiencia no da por resultado directo otros objetivos, como pueden ser la redistribución del ingreso o la justicia social (*idem.*), que son los que pueden resultar más urgentes en un país como México.

De acuerdo con las interpretaciones proporcionadas por el NIS, al implementar un programa de Calidad Total —propuesta tomada de la NGP—, aun cuando no se generen mejoras sustanciales en la eficacia o la eficiencia de organizaciones públicas, se logra elevar su legitimidad incorporando en sus estructuras los “mitos institucionalizados”, “legitimados” en el ambiente: la democracia y el mercado. Eso se consigue cuando una organización introduce el valor de la competencia, el libre flujo de información (entre menos jerarquías) y la participación de los trabajadores en ciertas decisiones —no siempre estratégicas—, y cuando se concibe a sí misma como una cadena de “clientes-proveedores”, como una metáfora del mercado, donde el valor fundamental es la competencia. Todo ello aparece integrado en un modelo organizacional propio del sector privado, que además figura reiteradamente en el discurso de la NGP: la calidad total.

Visto de esta manera, los seres humanos no actúan en función de la racional maximización de beneficios, sino en términos de lo que el NIS llama la “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1997), es decir, los actores aprenden respuestas “apropiadas” y ajustan su comportamiento a partir de ellas, por lo que las organizaciones reflejan estructuralmente la realidad socialmente construida (Bravo, 1994, citado por Del Castillo, 1997:28).

En ese sentido, en México, “el conflicto y el poder, la divergencia de principios e intereses, y el desigual acceso a los recursos —financieros y simbólicos— caracterizan más a nuestras organizaciones que la búsqueda de ficciones armónicas sobre las cuales levantar la eficiencia y la calidad” (Montaño, 2000), tratándose de una muy particular lógica de lo apropiado difícil de erradicar.

Desde la perspectiva del NIS, la NGP es un “mito institucionalizado en el ambiente” que ayuda a adquirir mayor legitimidad, pues, por lo menos discursivamente, resulta “curioso ver que (se trata de) doctrinas (que) se enuncian en términos de eficiencia, eficacia, equidad, efectividad, honestidad, confiabilidad y solidez” (Ramírez y Ramírez, 2002:26).

El propio NIE —cuyo planteamiento en términos organizacionales viene a ser la NGP, como ya fue expuesto— internaría también “mitos legitimados” en el contexto actual, impulsando, a su vez, un cambio dirigido a la homogeneización. Recordemos que el NIE incluye en su propuesta la “fenomenología de la experiencia humana en el mundo actual (que) gira en torno a nociones de individualismo y libertad (que se refleja en los) extremos de la autodeterminación de los individuos que suscribe el NIE” (Del Castillo, 1997:30).

Veamos a continuación aspectos críticos a considerar durante la implementación de la NGP, enfatizando las derivaciones no sólo sobre la percepción sino también sobre el quehacer de los usuarios externos de los servicios públicos (agentes privados, finalmente).

### **NGP en la práctica: repercusiones sobre la eficiencia y la legitimidad desde la óptica de los usuarios**

Hemos visto los supuestos conductuales economicistas en que se basan las propuestas de la Nueva Gestión Pública para generar “nuevas instituciones” (según el Nuevo Institucionalismo Económico), así como la explicación que da a su adopción el Nuevo Institucionalismo Sociológico. Dirijamos nuestra atención ahora a dos aspectos críticos, profundamente vinculados con los efectos de la NGP en el comportamiento de los usuarios externos, fundamentalmente actores privados:

- a) **existe un proceso de “reapropiación”** de un modelo de gestión pretendidamente universal (como la NGP), por parte de los actores locales que “resemantizan”, moldean o traducen el modelo a las condiciones y recursos específicos de una nación;
- b) **la NGP puede tener consecuencias en tres aspectos básicos de gestión a partir de sus pro-**

**puestas:** facultación (devolución estructural de facultades), subcontratación y rendición de cuentas.

Explicemos la primera consideración:

a) Aun cuando el modelo de la NGP pretenda implementarse por igual indistintamente, las evidencias nos señalan que debemos poner en tela de juicio la tesis de la globalización de modelos de gestión, que asegura la difusión rápida y determinista de un modelo universal de reformas —modelo preparado y difundido por patrocinadores internacionales del concepto—. Esto porque existe un proceso de “reapropiación” del modelo considerado universal por parte de los actores locales, quienes filtran, interpretan y modifican los conceptos originales de la reforma, con base en dimensiones internas como tradiciones histórico-institucionales y estilos de normatividad administrativa nacional. A partir de estas dimensiones podemos entender el fondo de las reformas, sus contenidos, los rumbos tomados y los efectos tanto potenciales (esperados) como reales (empíricos), en una palabra, sólo así podemos explicar porqué la NGP tiene consecuencias distintas en diferentes países (Christensen y Laegreid, 2001).

Nos referimos a que, al transferir a sistemas político-administrativos nacionales, conceptos y procesos de reforma generados externamente, corremos el riesgo de “descontextualizar”, es decir, de poner énfasis únicamente en la idoneidad y armonía entre conceptos derivados de condiciones ambientales particulares y necesidades internas, así como dar por sentada su compatibilidad con tradiciones histórico-culturales locales (*idem.*). Es así como podemos explicar que, por ejemplo, en el caso noruego, con una fuerte tradición estadista y con un régimen pluripartidista y gobiernos minoritarios, caracterizado por negociaciones continuas y turbulencia parlamentaria, además de un primer ministro formalmente débil y un ambiente en el que no se percibe por parte de los ciudadanos crisis alguna, la NGP fue implementada con mayor lentitud. Poniendo nuevamente en tela de juicio la tesis de la convergencia,<sup>6</sup> Noruega ilustra la divergencia de las reformas del sector público: “moderada y renuente en cuanto a las reformas [...] se ha inclinado muy poco por el contractualismo y la competencia, mientras que la devolución estructural de facultades ha sido moderada” (Christensen y Laegreid, 2001:66).

En contraste, Nueva Zelanda ha promovido el “dejar que los administradores administren”, la “libertad de administrar” y la “flexibilidad” para resolver los problemas, suponiendo que ello “fomenta el desarrollo de las organizaciones” y facilita el camino para que puedan “adaptarse con mayor rapidez” (*ibid.*). Con ello:

[...] los reformadores creían que la única manera de elevar el rendimiento gubernamental era *modificar los incentivos*<sup>7</sup> de los administradores públicos sometiénolos a las fuerzas del mercado y a contratos. Esto porque a los funcionarios de alta jerarquía se les contrata por tiempo determinado, se les paga de acuerdo con su rendimiento y, si su trabajo no está a la altura, pueden ser despedidos. El sistema de servicio civil basado en reglas y procesos ha sido reemplazado por contratos por trabajo y rendimiento individuales [desplazando] la antigua ética de la confianza y la responsabilidad y se espera que cada funcionario (individuo racional y no colectivo) rinda cuentas por los resultados esperados (Christensen y Laegreid, 2001:66).

Ahora bien, ¿qué puede decirse de la implementación de estas medidas en un contexto local como el mexicano? No debe olvidarse que la NGP parte de estudios y desarrollos originados en la teoría y la práctica de la Administración Pública en los Estados Unidos, nación cuyo marco institucional se caracteriza, entre otros rasgos, “por la primacía del individuo sobre cualquier otro actor social, lo cual implica que el gobierno haya sido visto como un mal necesario para la sociedad norteamericana” (Ramírez y Ramírez, 2002:5), por lo que los “Padres Fundadores” de Estados Unidos afirmaron que había que controlarlo manteniéndolo pequeño y limitado, pero en una sociedad industrial, en pleno crecimiento, esto era imposible, argüía Wilson en 1887. La burocracia weberiana del capitalismo industrial requería del desarrollo de una compleja infraestructura, procesos e instituciones, no sólo para el seguimiento de las acciones por medio de detallados expedientes, sino para la capacitación y, más aun, para el establecimiento de una estrecha vigilancia que “asegurara la neutralidad política y la solvencia técnica de tales procedimientos”, además de la distribución colectiva de recursos, aspectos que ni los mecanismos “naturales” de mercado ni las mejores intenciones de los políticos podían asegurar (Arellano, 2002:7).

En ese sentido, la destitución de la Administración Pública “Tradicional” como paradigma implicaría que han sido superadas ya “cuestiones tales como el poder de los agentes económicos y de las mafias organizadas, la tendencia de los políticos al nepotismo y a la corrupción” (*idem.*), por lo que la estrecha vigilancia o control serían, sólo entonces, innecesarios.

De hecho, la Administración Pública Tradicional también es conocida como “Progresiva”: en este tipo, el papel del gobierno tendría que implicar un compromiso sustantivo con el desarrollo general de una nación (Arellano, 2002:4). Pero, lo que la Administración Pública “Progresiva” representa, no ha sido satisfecho, al menos en México, ya que ni siquiera contamos con un servicio civil consolidado. La vigilancia que se traduce en la “capacidad para aislar de influencias políticas coyunturales el accionar gubernamental” (*idem.*), no ha logrado consolidarse. Por ello, la supuesta libertad que implica el gerencialismo (“*let the managers manage*”) se ve más que cuestionada ante un sistema carente de efectivos mecanismos de pesos y contrapesos, en una democracia aún no consolidada, en donde se permitió, durante sexenios, que la arena gubernamental se constituyera en el espacio real por donde pasaban las decisiones fundamentales de un régimen, una arena que se distinguió por ser débilmente vigilada, usada como botín electoral y como manipulable brazo derecho del sistema político por lo que, lejos de adoptar clasificaciones dicotómicas del tipo “viejo y equivocado” y “nuevo y correcto”, debe reconocerse que, a la luz de un contexto particular como el mexicano, “la construcción de los mecanismos de control y dirección weberianos son apenas el paso lógico para burocracias de este tipo” (Arellano, 2002:3).

En el caso mexicano, entre las cuentas pendientes que aún tiene la Administración Pública Tradicional o Progresiva, se encuentra el hecho de que el proceso y la norma fueron mecanismos originalmente creados y considerados como imprescindibles por las legislaturas para evitar no sólo la corrupción, sino la inequidad en el tratamiento hacia los diferentes grupos sociales; la eficiencia, entonces, no era el único valor que debería buscar la Administración Pública, sino el trato legal, justo y equitativo (Arellano, 2002:17), sin distinciones derivadas de la posesión de recursos económicos, políticos o simbólicos, así se tratara de un PYME o de una transnacional.

Pasemos al último aspecto bajo análisis en este artículo, referido a las consecuencias en la concepción del quehacer público que habrán de repercutir en el actuar de los ciudadanos o agentes privados:

b) Son tres aspectos básicos que implica la NGP y que pueden modificar el quehacer público y, por tanto, la atención otorgada a los actores privados que demandan servicios públicos: la **devolución estructural de facultades (facultación)**, que implica la transferencia de poder a diferentes planos y agencias subordinadas a la administración pública,<sup>8</sup> puede debilitar el potencial del control político. Tomemos el caso de Nueva Zelanda cuando la reducción del número de servidores públicos en el plano central entrañó una menor capacidad para controlar y coordinar las instituciones y empresas subordinadas creadas mediante de la devolución estructural de funciones (Christensen y Laegreid, 2001). Siguiendo con este razonamiento, “dejar que los administradores administren” podría significar que estén adquiriendo más recursos, tareas y responsabilidades, haciendo menos legítimo que el político interfiera en sus asuntos, incrementando así la distancia entre el liderazgo político y las unidades y planos inferiores subordinados de la administración (*idem.*); la **contratación** causa que las relaciones político-administrativas se basen más en el rendimiento de cuentas individual y en las estrategias de adaptación que en las responsabilidades políticas colectivas. Los contratos individuales temporales pueden ser también un reflejo del debilitamiento de la responsabilidad política, la identidad colectiva y el espíritu de los líderes administrativos (Christensen y Laegreid, 2001). Mientras que el compromiso de los servidores de alto rango se había basado tradicionalmente en un sentimiento institucional y colectivo de largo plazo con un alto grado de lealtad, ahora la situación se caracteriza más por privilegiar los incentivos individuales estratégicos de corto plazo para los funcionarios que están a la búsqueda de las agencias que puedan ofrecerles el mejor contrato, sin mayor preocupación por la ciudadanía a la que atienden: “esta situación provocaría el debilitamiento del control político, una menor continuidad en las instituciones públicas, además del empobrecimiento de la experiencia profesional” (*idem.*). La cultura del gobierno por contrato (y del “hacer lo que exclusivamente está estipulado”) puede también fortalecer el control político (pero no a favor de la ciudadanía usuaria) si

la contratación depende de funcionarios inmediatos. En ese caso, el reclutamiento de los líderes administrativos se politiza y los principios tradicionales del mérito se debilitan, justamente cuando la intención era despolitizar y ceder lugares a la competencia del mercado; se privilegia el **rendimiento de cuentas** de corte **gerencial** con poca consideración en la responsabilidad política, en cuanto que sólo se recalca la obligación de rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía (Christensen y Laegreid, 2001). Recordemos que la eficiencia no constituye garantía alguna del buen juicio político y social, que es esencial para garantizar dos variables imprescindibles del ejercicio público: responsabilidad y legitimidad políticas (*idem.*). Una rendición de cuentas que se limita al logro de indicadores cuantitativos establecidos ex ante hace que la responsabilidad política se deteriore y provoque cierta ceguera entre los evaluadores, al pretender comparar el rendimiento de dos entidades públicas con base en el cumplimiento de indicadores sin contextualizar.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos pretendido ubicar el contexto que da origen a la Nueva Gestión Pública, reconociendo la necesidad de considerar los efectos que sobre la percepción y el actuar de los servidores públicos —y, por ende, del público al que sirven— pueden tener medidas como la subcontratación y la rendición de cuentas de tipo gerencial, al afectar otras variables además de la eficiencia, como la gobernabilidad y el control político.

Recuperando a Gestel y Teelken (2004:439), podemos desprender de esta lectura que el debate sobre la NGP se entabla en un metaidioma común, que ofrece conceptos como “eficiencia”, “mejoramiento de la calidad” y “democracia” con una aparente claridad, pero si se le mira más de cerca, con un significado diferente, en él poco figuran los microespacios y la eficacia real percibida por los actores locales. Eso repercute en los problemas metodológicos que pueden presentarse al evaluar conceptos abstractos en situaciones particulares cuando, por ejemplo, se trata de describir un tema como el “compromiso institucional” o de medir la “calidad”; pueden obtenerse datos “generales” so-

bre la estructura institucional, datos del personal, fondos y presupuestos —y con base en ella construir indicadores de desempeño que facilitan la comparación y, por tanto, ayudan a legitimar acciones y decisiones—, pero es difícil de encontrar información “concreta” sobre temas como la capacidad de enfrentar problemas, la buena reputación, la creatividad y el compromiso. Dificultad que persistirá mientras sólo se considere una lógica instrumental, maximizadora de beneficios o que obedece a la simple imitación o a la coacción por parte de instituciones supranacionales, sin dar voz a los ciudadanos.

## Notas

- <sup>1</sup> Según la OCDE, la cultura orientada al desempeño de un sector público menos centralizado se logrará mediante la adopción de estilos administrativos propios del sector privado. Ante este tipo “empresarial” o “gerencial” de reforma, no podemos evitar recordar que fue la doctrina friedmaniana —y la escuela monetarista de Chicago— la que diera fundamento a las recomendaciones emitidas por organizaciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyas propuestas se dirigían hacia la disminución de la intervención estatal en la economía y, de ahí, la cesión de la actividad económica a los “creadores originales del bienestar económico”, es decir, a los empresarios privados, tanto en términos de una regulación gubernamental disminuida como mediante la venta de las empresas estatales al sector privado, es decir, reprivatizando las economías nacionales (González, 1994). Esto se encuentra en concordancia con un entorno en el que, ante el declive de grandes instituciones, como el Estado y la familia, la gran firma pasa a ser ese “hogar generador de identidad”, ese lugar donde buscar un nuevo orden que regule las relaciones sociales, tendiendo a “convertirse en una de las instituciones centrales de la sociedad, al mismo nivel de la escuela” y, recíprocamente, “el sistema social está cada día más en concordancia con la vida de la empresa” (Aubert y Gaulejac, 1993).

El aparente reconocimiento de la bondad de los empresarios privados (“creadores originales del bienestar económico”), nos lleva a recordar que los “empresarios privados” cuyo rol es protagónico, hoy por hoy son las que marcan el ritmo de crecimiento de una economía, los que participan en aquellas empresas globales que “tienen filiales y realizan coinversiones, adquisiciones, fusiones, integraciones y diversas formas de asociación con las diferentes empresas de las otras regiones”, que siguen un modelo de “inversión en otros países cuando hay ventajas en materia de propiedad, de localización e internacionalización” y que, gracias a ello, hasta fines de la década pasada controlaban ya 60% del volumen total del comercio internacional (Inostroza, 1997:29). Se tra-

ta de empresas que, de ser 7 000 en los años 60, en 1997 llegaron a ser 37 000, cuyo desarrollo se explica pues sus ventas superaron la totalidad del comercio mundial y porque, de manera generalizada, las empresas públicas son privatizadas a partir del traslado de su propiedad a estos grandes actores globales: las empresas transnacionales.

Se afirma, además, que son estas transnacionales las que se erigen como las depositarias del auténtico saber administrativo, las que habrán de ser tomadas como verdaderos ejemplos a seguir para administrar cualquier organización —sea ésta una ONG, una empresa pública, una cooperativa o una Secretaría de Estado— con lo que, a la “exprivatización” que significó la enajenación del patrimonio público en manos privadas, le sigue la “endoprivatización”, traducida en la privatización de los estilos de gestión en las organizaciones públicas (Guerrero, 1999).

<sup>2</sup> Resultados aún más complejos de evaluar en la medida en que suele tratarse de efectos difíciles de cuantificar y controvertidos, con dificultades para establecer relaciones contundentes entre causas y efectos, con indicadores de eficiencia y efectividad elusivos, con efectos secundarios difíciles de rastrear y con una metodología de evaluación que suele ser insuficiente en la medida en que no reconoce otras variables y los efectos sobre otras metas como es la gobernanza política (Christensen y Laegreid, 2001:56).

<sup>3</sup> “Dentro del discurso de la NGP no es una pregunta, sino una convicción que, por ejemplo, la medición del rendimiento, la contabilidad de costos de las actividades, etc., implican progreso. Renglones que no aparecen en la lista actual rara vez se analizan, si es que acaso llegan a tener un lugar en la agenda. ‘Sugerir, por ejemplo, que una actividad nueva o existente estaría mejor colocada dentro de un Ministerio Central que se haya agrandado o como un servicio directo que proporciona el Estado, se vuelve muy difícil, es inaceptable, no es correcto’ (Pollit y Bouckaert, 2000; citado por Van Gestel y Teelken, 2004). La asociación con algunas organizaciones semiprivadas para prestar un servicio se considera en los círculos de la NGP menos eficiente y, sin ninguna duda, una amenaza a la rendición clara de cuentas” (Van Gestel y Teelken, 2004).

<sup>4</sup> Esta teoría parte de un supuesto básico: las instituciones (reglas y procedimientos) estructuran las opciones y la información para los actores, que buscan satisfacer al máximo sus propios intereses. Se tratará, entonces, de proporcionar estructuras y reglas determinadas que promuevan elecciones racionales por parte de los actores. Por ejemplo, en una organización, “el comportamiento eficiente puede propiciarse mediante la introducción de una relación entre director y organismo” (Van Gestel y Teelken, 2004: 464).

<sup>5</sup> Este supuesto o artificio metodológico corre el riesgo de convertirse en una realidad fáctica, como veremos en la parte final de este documento, no siempre benéfica para los usuarios finales o ciudadanos. Las reformas basadas en un estrecho punto de vista economicista del comportamiento humano, en las organizaciones pueden terminar cambiando la conducta de los funcionarios en ese sentido: se puede esperar que actúen como si fuesen poco dignos de fiar, interesados, oportunistas y moralmente peligrosos. Esta situación se ve acentuada cuando, según

veremos más adelante, como efecto secundario de la utilización de contratos de corto plazo —como propone la NGP—, éstos tienden a que los actores busquen beneficiar sólo intereses personales a expensas de intereses colectivos del gobierno (Christensen y Laegreid, 2001:88).

<sup>6</sup> El caso australiano es un ejemplo de ello, al utilizar una estrategia “híbrida” conocida como “gerencia política”, combinando el control político con la administración gerencial, estrategia implementada de manera paulatina: en la década de los 70 se dio más apoyo a partidos, se politizaron los nombramientos y se puso un mayor énfasis en directrices políticas; una vez asegurada la estabilidad política, sólo entonces, en los años 80 se habló más de una “identidad corporativa” y de mayor énfasis en la administración de recursos y en la supervisión de la eficiencia, hasta que en los 90 se considera la mayor comercialización de actividades públicas y la eventual privatización, con un cambio hacia la cultura gerencial (Christensen y Laegreid, 2001).

<sup>7</sup> En clara concordancia con lo que propone el Nuevo Institucionalismo Económico. Pero además, recordemos particularidades y precondiciones del caso neozelandés —señaladas por Malcolm Bale y Tony Dale (1998)— que dificultan su transferencia: una tradición política neutral, un servicio civil relativamente competitivo, poca preocupación por temas como corrupción o nepotismo, además de un marco legal consistente y bien protegido.

<sup>8</sup> Término que implica la separación de funciones políticas de las administrativas, además de la creación de nuevas unidades subordinadas que realicen las actividades comerciales, basándose en argumentos economicistas propios de una lógica determinista, reflejo del axioma que establece que la política y los negocios deben estar separados y que los actores privados son mejores en el mercado que los públicos, por lo que la manera más efectiva de hacer negocios es, ya sea crear formas organizacionales que se ocupen más sistemáticamente de las funciones comerciales o dejar que algunas de las funciones comerciales del sector público sean absorbidas por los actores privados (Christensen y Laegreid, 2001).

## Fuentes bibliográficas

Arellano, David (2001), “Organizaciones y Nuevo Institucionalismo Económico. ¿Hacia un nuevo dogma?”; en Barba, Antonio y Luis Montaña (coords.), *Universidad, Organización y sociedad: arreglos y controversias*, UAM-I y Miguel Ángel Porrúa, México.

——— (2002), *Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en países como México*, CIDE, Documento de Trabajo, núm. 108, México. Aubert, Nicole y Vincent De Gaulejac (1993), *El coste de la excelencia*, Madrid.

Guerrero, Omar (1999), *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, UAEM-Miguel Ángel Porrúa, México.

Inostroza, Luis (1997), *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*, UAM-A, México.

- Martinelli, José María (2002), "Lo público social", en Martinelli, José María (coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, UAM-I, Plaza y Valdés, México.
- Meyer, John W. y Brian Rowan (1999), "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.
- North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1993), *La Reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (1999), "Retorno a la jaula de hierro. El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en Powell, Walter y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México.
- Vargas, Germán y Rosa María Magaña (2002), "El proyecto económico de Fox: ¿continuidad o cambio?", en Martinelli, José María (coord.), *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, UAM-I, Plaza y Valdés, México.
- González, Marco A. (1994), "Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal", en UAEM, *Ciencia Ergo Sum*, vol. 1, núm. 1, México.
- González, Enrique (2003), "El cambio en el paradigma de la Reforma del Estado: del ajuste económico al cambio organizacional en las Agencias Gubernamentales", en *El Cotidiano*, núm. 121, septiembre-octubre, México.
- Sottoli, Susan (2000), "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 68.
- Van Gestel, Nicolette y Christine Teelken (2004), "Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y Nueva Gestión Pública", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 2, CIDE, México.

### Publicaciones periódicas

- Bale, Malcolm y Tony Dale (1998), "Public Sector Reform in New Zealand and its relevance to developing countries", en *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, febrero.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2001), "La Nueva Administración Pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa", en *Gestión y Política Pública*, vol. X, núm. 1, CIDE, México.
- Castillo, Arturo, del (1997), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*, CIDE, Documento de trabajo, núm. 44, México.
- Ramírez, Jesús y Edgar Ramírez (2002), *Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*, CIDE, Documento de trabajo, núm. 106, México.
- Montaño, Luis (2000), "El estudio de las organizaciones en México. Una perspectiva social", ponencia presentada en el *Coloquio Internacional El análisis de las organizaciones y gestión estratégica: perspectivas latinas*, julio 2000, Zacatecas, México.

### Otras fuentes