

## **La Nueva Gestión Pública: el nuevo modelo de administración pública**

**Joaquín Garrido García**

**Universidad Nacional de Educación a Distancia, Junta de Comunidades de  
Castilla-La Mancha**

### **Resumen**

La Nueva Gestión Pública pretende ser una alternativa a la gestión tradicional, representado en el modelo burocrático-formal y el Gerencialismo Clásico.

El concepto inicial de la nueva gestión pública, que surge durante los años 70, es un concepto que pone énfasis en la eficiencia y la productividad de las instituciones y agencias del sector público. A principios de los años 90, sin embargo, surgen cambios importantes que modifican el concepto de la Nueva Gestión Pública e incorporan aspectos relacionados con "governance", "gobernanza" o la "governabilidad democrática" o "nueva gobernación".

Las razones para la incorporación de elementos de la gobernanza a la nueva gestión pública fue porque la "primer generación de reformas" de la administración pública tradicional, derivaron en la creación de organismos públicos que, en muchos de los casos, contaban con un poder mayor al de los mismos gobernantes electos a través del voto, pero sin la legitimidad de ellos. Esto llevó a la aplicación de políticas verticales y hasta cierto grado autoritarias e impuestas por organismos internacionales. La idea principal es que lo que podría llamarse las medidas de la primera generación de reformas fueron verticalmente impulsadas y no contaron con la participación de la sociedad, ni en su diseño ni en su implementación o evaluación.

Hay cambios relacionados con el nuevo papel del Estado que incluyen la reforma de las instituciones políticas, los límites entre el Estado y la sociedad civil, las nuevas formas de ejercer el poder y las reformas a la administración pública. Con la finalidad de incorporar a la NGP los elementos necesarios para una mayor legitimidad de las políticas y organizaciones públicas, se hacen reformas cuyo fin es promover la rendición de cuentas a la sociedad e impulsar la participación de organismos privados y sociales, y respeto a la ley de los derechos humanos.

### **Palabras clave**

Nueva administración pública, Privatización versus nacionalización, Reforma de la administración pública.

## **Concepto de la nueva gestión pública**

La Nueva Gestión Pública pretende ser una alternativa a la gestión tradicional, representado en el modelo burocrático-formal y el Gerencialismo Clásico

El concepto inicial de la NGP, que surge durante los 70's, es un concepto que pone énfasis en la eficiencia y la productividad de las instituciones y agencias del sector público. A principios de los 90's, sin embargo, surgen cambios importantes que modifican el concepto de la Nueva Gestión Pública e incorporan aspectos relacionados con "governance", "gobernanza" o la "governabilidad democrática" o "nueva gobernación".

Las razones para la incorporación de elementos de la gobernanza a la nueva gestión pública fueron porque la "primer generación de reformas" de la administración pública tradicional, derivaron en la creación de organismos públicos que, en muchos de los casos, contaban con un poder mayor al de los mismos gobernantes electos a través del voto, pero sin la legitimidad de ellos. Esto llevó a la aplicación de políticas verticales y hasta cierto grado autoritarias e impuestas por organismos internacionales. La idea principal es que lo que podría llamarse las medidas de la primera generación de reformas fueron verticalmente impulsadas y no contaron con la participación de la sociedad, ni en su diseño ni en su implementación o evaluación.

Hay cambios relacionados con el nuevo papel del Estado que incluyen la reforma de las instituciones políticas, los límites entre el Estado y la sociedad civil, las nuevas formas de ejercer el poder y las reformas a la administración pública. Con la finalidad de incorporar a la NGP los elementos necesarios para una mayor legitimidad de las políticas y organizaciones públicas, se hacen reformas cuyo fin es promover la rendición de cuentas a la sociedad e impulsar la participación de organismos privados y sociales, y respeto a la ley de los derechos humanos.

## **La nueva gestión como movimiento, perspectiva de análisis o modelo**

Barzelay sostiene que el término "Nueva Gestión Pública" se ha utilizado con tres diferentes intenciones: como movimiento o tendencia, como perspectiva de análisis y como modelo.

1- Como movimiento o tendencia se detecta en algunos países occidentales, fundamentalmente anglosajones, que promueven transformaciones en las estructuras de gobierno mediante las técnicas de gestión empresarial y organización económica.

2- Como perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública, que aporta nuevos instrumentos y la aplicación de los valores de la eficacia y la eficiencia, por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo tradicional.

3- Como modelo para el sector público, que contempla principios, políticas y técnicas, y cuya aplicación se recomienda.

Lo cierto es que de estas diferentes visiones o aproximaciones es posible definir un punto de confluencia o sustrato común relacionado con su alcance (objeto o campo en que inciden sus formulaciones). Las transformaciones que promueve la Nueva Gestión Pública se pueden caracterizar de reformas administrativas o mejoras operativas. Lo que se busca impulsar son fundamentalmente “nuevas políticas de gestión” o cambios en las reglas institucionales de la Administración Pública y no cambios en las instituciones políticas o en la relación Estado – Sociedad (reformas sustanciales que no derivan de instituciones, sino de políticas públicas: política económica).

## **Enfoques de la nueva gestión pública**

### **El enfoque neoempresarial**

Es el mayoritario, enfatiza en la economía, la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública y propone la clientelización de los ciudadanos. Además de adoptar una serie de conceptos de la gestión privada. Entre sus principales características:

1. Se fundamenta en la filosofía o el principio del gobierno catalizador propuesto por Osborne y Gaebler “de mejor llevar el timón que remar”. Es necesario pasar de un gobierno que lo hace todo a un gobierno que transfiere responsabilidades a esferas privadas o no gubernamentales. “Llevar el timón” o asegurar la toma de decisiones y “dejar que otros remen” o presten los servicios.

2. Se propone un cambio de la Administración Pública de proveedora de servicios públicos a intermediarias que venden servicios y de la relación Administración Pública – ciudadanía a la relación Administración Pública – clientes.

3. Se propone la fragmentación de la Administración Pública en unidades pequeñas con autonomía de gestión, que se especialicen en la producción de servicios y se adapten con mayor facilidad a las demandas de sus clientes.

Principales puntos de crítica de las corrientes neoempresariales:

1. Los servicios públicos prestados por organizaciones privadas producen asimetrías sobre los ciudadanos.

2. El adoptar conceptos y prácticas de gestión privada conlleva riesgos y dificultades. La gestión pública y privada se diferencian en muchos aspectos. La teoría de la gestión privada se centra en prescripciones coyunturales y presenta un amplio margen de error.

3. Los ciudadanos son más que clientes de la Administración Pública y tienen más derechos que los clientes, identificarlos como clientes es un paso atrás.

4. El impulso de organismos con formas jurídicas alejadas del derecho público im-

plica disminución de garantías y, en concreto, de responsabilidades con los ciudadanos.

5. La fragmentación y empresarialización del sector público pueden fomentar la corrupción, producto de la defensa de intereses particulares y la disminución de las responsabilidades públicas.

### **El enfoque Neopúblico**

Los Enfoques Neopúblicos resultan minoritarios, prestan especial atención a la racionalización, el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. Entre sus principales características:

1. Se reivindica el concepto de ciudadanía, con el objetivo de facilitar la expresión activa de las opiniones y otorgar legitimidad política a la Administración Pública.

2. Se proponen reforzar los valores de los funcionarios públicos y la creación de una cultura institucional asentada en la eficiencia, eficacia y ética en la gestión pública.

3. Se enfatiza en la satisfacción de los ciudadanos y la simplificación de los sistemas, procedimientos y tiempo de acceso a los servicios públicos.

4. Se propone el incremento de la calidad y el número de los servicios públicos.

5. Se propugna por una clara definición de ámbitos de gestión pública externalizables o no desde una perspectiva de necesidades y derechos ciudadanos.

La principal crítica a los enfoques neopúblicos consiste en señalar que la adopción de valores como la igualdad y la participación, el fomento de la cultura institucional y la regulación - control de servicios externalizados, como ejes básicos de la gestión pública, no garantiza una gestión flexible, eficaz y eficiente. Algunos también conciben estos enfoques como intentos de supervivencia del modelo burocrático orientado a la satisfacción de las necesidades de los empleados públicos y no de los ciudadanos.

### **Modelos de la nueva gestión pública**

#### **Modelo Anglosajón**

Los países anglosajones fueron pioneros en poner en marcha medidas ambiciosas de reforma de la gestión pública. En líneas generales estos países comparten una estrategia radical de reforma de la administración pública basada en la Nueva Gestión Pública, se asumen los esquemas de la desburocratización de los aparatos públicos y la recuperación del control de las organizaciones por los responsables políticos, se sostiene la superioridad de la gestión privada sobre la pública, la introducción de la competencia y la orientación comercial y gerencialista.

Existen cuatro subtipos de modelo: el caso del Reino Unido, Nueva Zelanda, Estados Unidos e Irlanda.

El caso del Reino Unido se centró en cuatro grandes áreas de actuación: recorte de gastos; cuantificación y medición de resultados; concentración de poder en torno al primer ministro; proceso de privatizaciones y externalización de actividades.

El caso de Nueva Zelanda ha sido igualmente objeto de atención por la radicalidad de las reformas introducidas. El Programa comienza a mediados de los ochenta con el propósito de combinar enfoques eminentemente liberales en política económica con un interés destacado por el mantenimiento de las políticas sociales, lo cual lo diferencia del caso británico. La reforma se llevó a cabo de una manera integrada y sincronizada a través de tres pilares básicos, la reforma a las estructuras, la reforma de la función pública y la equiparación del empleo público con el privado.

En Estados Unidos tratan de modificar la cultura organizacional, descentralizando, introduciendo el logro de objetivos, la orientación al cliente, dotan de mayor capacidad de acción y decisión en los escalones más bajos de la organización, y el uso de los incentivos de mercado como inspiración de la acción administrativa.

Finalmente, el caso Irlandés. El proceso empieza en 1985, pero hasta 1996 no se pone en marcha de manera integral en el programa "gobierno mejor distribuido", cuyos ambiciosos objetivos se dirigen tanto a la provisión de servicios públicos de calidad, abiertos y transparentes, como al incremento en la eficiencia administrativa y la introducción de nuevos principios de la gestión de recursos humanos.

### **Modelo Europeo Continental**

Las reformas del continente europeo van dirigidas a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de formas de acción renovadas. Así pues Grecia e Italia refuerzan las estructuras estatales dentro de su lucha contra la corrupción.

Francia, Alemania y España desburocratizan y agilizan una administración cuyo principal objetivo es conseguir un rendimiento satisfactorio; la importancia de los recursos humanos, el énfasis en la desconcentración y descentralización, así como el papel de los usuarios, forman parte de una suerte de ideario común a pesar de las diversas alternancias en el poder. Como conclusión podemos afirmar que el modelo continental europeo de reforma de la gestión pública se dirige a reforzar la legitimidad de un Estado que ejerce un papel central en los procesos económicos y sociales, que no está en retirada sino en transformación.

### **Modelo Europeo Septentrional**

En este grupo se incluyen a los países escandinavos y un caso hasta cierto punto atípico como es Países Bajos. Estos países optan por un modelo próximo a la NGP, pero

dotándola de un perfil pragmático que la separa de la concepción radical del ámbito anglosajón. En este conjunto de países no se rechaza la gestión administrativa clásica, sino que se cuestiona su utilidad en algunos ámbitos, sustituyéndola por fórmulas basadas en la búsqueda de la eficiencia.

### **Otros países en transición**

Hay algunos países dispares y distantes, como Turquía y México, que se agruparon por la importancia de las transformaciones institucionales que hicieron y porque tienen un menor nivel de desarrollo, pero están fuertemente integrados a espacios económicos y comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Europea. Estos países también asumen principios democráticos. En otra parte se encuentran los países europeos excomunistas; Polonia, Hungría y Checoslovaquia la reforma de las estructuras y la gestión administrativa es una condición impuesta para el ingreso en la UE. Finalmente se encuentra Corea, que es un país con un alto crecimiento económico, con un Estado intervencionista y un sistema político usualmente corrupto y poco democrático.

### **La nueva gestión pública para Moore y Metcalfe/Richards**

Para Moore lo central es el papel de los directivos en la creación de valor público.

1. Para Metcalfe y Richards el impulso de la estrategia de reforma y la mejora del management público.

2. Para Moore la creación de valor depende de la influencia del entorno externo, es decir de la política, así como de la habilidad de los directivos para innovar y ajustar las organizaciones a las demandas de ese “entorno autorizador”.

3. Metcalfe y Richards le otorgan al apoyo político una función limitada, aunque es necesario no es lo realmente fundamental.

4. Lo realmente clave para Moore es la gestión política que realizan directivos.

5. Para Metcalfe y Richards la transformación de actitudes y prácticas, el cambio de cultura institucional que posibiliten una cultura del management a todo nivel.

6. En el análisis de Moore la gestión operativa ocupa un lugar secundario y la cultura organizativa no se toma en cuenta.

7. Como puntos de confluencia entre ambas aproximaciones: el acento puesto en la innovación, la adaptación y la flexibilidad de las organizaciones y la necesidad de orientarlas más a sus públicos, ciudadanos, clientes.

## **Estrategias de modernización: una caja de herramientas**

Trata de explicar las estrategias de modernización de la administración pública, obliga inevitablemente a hablar sobre la Reinención del Gobierno de Osborne y Gaebler (1994), y en segundo plano los textos que lo sustenta Gore. El objetivo de esta obra era el de cambiar radicalmente la administración pública buscando eficacia y eficiencia, con tecnologías punta y con actividades empresariales. Ellos proponen 10 estrategias:

1. Gobierno Catalizador: Separan las funciones de “timón” (programáticas y reguladoras) de las de “remo” (prestación de servicios). Luego emplean mecanismos como los contratos, vales, subvenciones, incentivos fiscales, entre otros.

2. Gobierno propiedad de la comunidad, mejor facultar que servir directamente. Los gobiernos quitan el control de los servicios a la burocracia y la comunidad es la encargada de decidir.

3. Gobierno competitivo, inyectar competitividad en la prestación de servicios. Se exige a las administraciones públicas proveedoras de servicios que, basándose en rendimientos y los precios, compitan para atraer clientes, forzando a los gobiernos a mejorar en el funcionamiento y provisión de los servicios.

4. Gobierno inspirado en objetivos, la transformación de la organización regida por reglas. Se trata de liberalizar la estructura, eliminando muchas de las normas internas y simplificar radicalmente sus sistemas administrativos, como el de presupuesto, personal y compras.

5. Gobierno dirigido a los resultados, financiar el producto, no los datos. Proponen evaluar el rendimiento de las administraciones públicas, estableciendo métodos, recompensando a los que logran o sobrepasan dichas metas y utilizan los presupuestos para precisar el nivel que están dispuestos a pagar.

6. Gobierno inspirado en el cliente, satisfacer las necesidades del cliente, no de la burocracia. Establecen criterios de servicio al cliente y ofrecen garantías de cumplimiento, y siempre que se pueda incluir competencia o elección de proveedores se realiza.

7. Gobierno de corte empresarial, ganar en lugar de gastar. Tratan de dedicar sus recursos (humanos y financieros) hacia actividades más rentables.

8. Gobierno Previsor. Se instrumenta la planificación estratégica, la previsión de futuro y otras herramientas para tratar, de estar mejor preparados para cualquier contingencia futura.

9. Gobierno descentralizado, la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo. Se reestructuran los organismos para ceder los recursos y las responsabilidades a gobier-

nos de niveles inferiores.

10. Gobierno orientado al mercado, provocar el cambio a través del mercado. Se reestructuran el mercado privados, para tratar de resolver problemas en lugar de emplear mecanismos administrativos como la prestación de servicios o la regulación del control y el mando.

Metcalf y Richards (1989) hacen referencia a la información sobre los procesos administrativos, la descentralización, la coordinación interorganizacional, el papel del centro en las políticas públicas sobre todo las sociales para no perder el control, la responsabilidad y la capacitación permanente de los recursos humanos.

### **Mecanismos utilizados por la nueva gestión pública**

Las técnicas de gestión empresarial se pueden clasificar en tres grandes grupos:

1. Las técnicas de dirección general de la organización –específicamente gerenciales- son las que consideran a la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), y en garantizar tanto el buen desarrollo de las operaciones como el logro de las metas establecidas (perspectiva operativa). Las herramientas que pertenecen a este grupo pueden ser: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO) y dirección de proyectos, destacando los siguientes en este último: el Marketing, la dirección de operaciones, el diseño organizativo, la dirección de rr.hh, la gestión de servicios, la gestión financiera, la gestión de sistemas de información, el control de gestión.

2. Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa (es decir, específicas a determinada función empresarial). En este subconjunto se encuentran, por ejemplo: Marketing, Dirección de operaciones, Diseño organizativo, Dirección de recursos humanos, Gestión de servicios, Gestión Financiera, Gestión de sistemas de información y Control de gestión.

3. Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas -de relevancia práctica-. Respecto a este grupo se está evidenciando un proceso de reconversión desde la capacitación para ejercer la función directiva a la capacitación para el liderazgo del cambio organizacional. Dichas técnicas apuntan a desarrollar, entre otras, las habilidades de toma de decisiones; negociación y gestión del conflicto; liderazgo; trabajo en equipo; creatividad e innovación y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

### **Conclusión**

De la nueva gestión pública se observa una nueva perspectiva en cuanto a las relaciones estado y sociedad.

El modelo de Estado anterior al que pretende la NGP nos hace preguntarnos en



qué medida el Estado se ha vuelto obsoleto para resolver los problemas de integración y de regulación social.

Pero la NGP no ofrece respuestas unánimes a este tema. Prescindir del Estado es una propuesta demasiado extrema y muy poco aceptada por amplias capas de la población.

No hay que identificar a la NGP con las posiciones más radicales de los que creen que sólo la irresponsabilidad ha llevado a la emergencia de burocracias con poder e incentivos para expandirse y construir espacios políticos propios.

Tampoco hay que identificarse con la convicción de que el gasto público y los servicios sociales son un coste improductivo más que una inversión en el interés público; la atención a los débiles o los marginados es una manera de fomentar la dependencia y la neutralidad profesional, es una barrera al gobierno emprendedor.

Defender el espacio público y los valores colectivos no está reñido con buscar la eficiencia o la eficacia, ni aceptar la jerarquía como forma predominante de control social, teniendo un tiempo breve de existencia.

Una parte de la NGP piensa que el Estado ya no controla los recursos económicos ni los institucionales, abre la puerta a una profunda reconversión, que no es necesariamente la de un estado más débil aunque sí diferente.

Aquí el problema es cómo responder al hecho de que los estados se están volviendo dependientes de otros actores sociales, en parte por falta de recursos para proporcionar servicios públicos, en parte por falta de legitimidad o porque tienen que enfrentarse a un entorno que se está volviendo ingobernable.

Ni en Europa ni en EE.UU se ha desmantelado el estado. La reducción del estado es menos importante que el cambio en sus metas, sus límites y su complejidad.

La NGP busca un estado más flexible y descentralizado que sustituye el control jerárquico por la rendición de cuentas directamente ante la ciudadanía. La idea de que el ciudadano participe directamente en la provisión de servicios parte de que los resultados son muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas.

En cuanto a los administradores públicos, empeñados en abrirse paso entre la burocracia, ayudarán a sus compañeros de trabajo a entender que, por error, el paradigma burocrático solía definir el propósito organizativo como hacer el trabajo asignado.

Guiados por la idea de atravesar la burocracia, los administradores públicos no sólo deben emplear una combinación de conocimientos históricos e ideas posburocráticas, como herramientas para diagnosticar situaciones poco satisfactorias y detectar inadecuaciones de argumentos arraigados en el paradigma burocrático.

Por último decir que la NGP no tiene todas las respuestas, ni siquiera todas las preguntas. La nueva gerencia debe contemplarse como parte de un proceso que somete a revisión la manera en que las instituciones contemplan los intereses colectivos, los definen y los materializan en el día a día.

## **Bibliografía**

BALLART, X. y RAMIO, C. (2000), *Ciencia de la Administración*, Valencia, Tirant lo Blanch.

BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.

BARCELAY, M. (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva en Administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias políticas y administración pública.

CANALES, J. M. (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, MAP.

CONDE MARTÍNEZ, C. (2001), "Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE" en Olías de Lima, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall: 370-395.

KLIKSBERT, B. (1989), *Gerencia pública tiempos de incertidumbre*, Madrid, MAP-inap.

LÓPEZ, A. (2002), "La nueva gestión pública": Algunas precisiones para su abordaje conceptual" en *Documentos INAP*, Serie 1, Desarrollo Institucional y Reformadle Estado nº 68: 3-28.

METCALFE, L. y RICHARDSichards, S. (1989), *La modernización de la gestión pública*, Madrid, MAP-inap.

MOORE, M. K. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.

OLÍAS DE LIMA, B.(2001), "La evolución de la gestión pública", en Olías de Lima, B *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall: 1-34.

\_\_\_\_\_ (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.

OSBORNE ,D. y GAEBLER, T(1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.