

La Nueva Gestión Pública. Una Invitación al Diálogo Globalizado



Universidad
de Chile

Presidente de la República,
don Ricardo Lagos Escobar:

Michael Barzelay

RESUMEN

Nueva Gestión Pública (NGM) es una forma de dialogar y debatir sobre el manejo de las operaciones de gobierno, las políticas de gestión pública, y la dirección y liderazgo ejecutivo en el gobierno. La Nueva Gestión Pública (NGM) supone considerar ideas sobre dirección, con normas estables y de comprobación empírica en la labor gubernamental. El artículo indica una forma para analizar y debatir ideas relevantes y pertinentes para una discusión multidimensional sobre la Nueva Gestión Pública (NGM).

<NUEVA GESTIÓN PÚBLICA> <BUROCRACIA> <LIDERAZGO>
<PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA>

ABSTRACT

New Public Management (NPM) is a way of reasoning and discussing managing government operations, public management policies, and executive leadership in government. NPM requires bringing into consideration ideas about management with secure normative and empirical beliefs about government. In this context, the article provides a way to grasp ideas about management relevant to the cosmopolitan discussion of NPM.

La Nueva Gestión Pública. Una Invitación al Diálogo Globalizado¹

Michael Barzelay

La Nueva Gestión Pública constituye un ámbito de debate profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración y el sector público dotado de una proyección inusualmente cosmopolita para los profesionales de la administración pública: funcionarios y académicos de todas partes del mundo participan en él, particularmente en países como Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Suecia, Estados Unidos, Suiza o Italia. Así como también en el sudeste asiático, Latinoamérica y África, debido a un proceso espontáneo de difusión de ideas y de prácticas, y también al esfuerzo deliberado de algunas organizaciones internacionales.

Estas páginas pretenden tener un carácter orientador para quienes se acercan a la noción de Nueva Gestión Pública (NGP). El punto central es que la Nueva Gestión Pública debe ser concebida como un debate, o mejor como un diálogo acerca de cómo enfrentarse operativamente a cuestiones que se plantean, tanto en teoría como en casos concretos, referidas al problema de cómo estructurar, gestionar y controlar la burocracia y el sector público en su conjunto. Si concebimos a la NGP como un debate en torno a estas cuestiones, debemos descartar de inmediato definiciones formales, como que la NGP sea una corriente internacional, un conjunto de ideas novedosas, un modelo de organización de servicios públicos, o una pura teoría². Todas estas definiciones, que estimulan la literatura en este campo, serían secundarias frente a la tarea central de hallar las mejores respuestas,

según las circunstancias, a las cuestiones de cómo estructurar, gestionar y controlar, individual y colectivamente, los sistemas burocráticos públicos.

Pero para participar en un debate globalizado sobre la gestión pública, el lector necesitará un mapa del terreno. El discurso sobre la NGP procede de una doble línea: por una parte doctrinas de carácter general, y por otra ciertas corrientes o tendencias específicas. La doctrina general se refiere a la noción del buen gobierno. Las tendencias o corrientes específicas se refieren al liderazgo ejecutivo en el gobierno, la gestión gubernamental y la gestión pública. Cada una de ellas afecta a toda una serie de cuestiones que interesan al debate profesional.

ASPECTOS GENERALES, O FILOSOFÍAS SOBRE EL GOBIERNO

Las aportaciones más interesantes en este campo se refieren a las distintas concepciones culturales sobre lo que es o debe ser un gobierno eficiente y responsable entendido como «buen gobierno»³. Los argumentos sobre el grado de aceptación y eficacia de los tipos de análisis, las técnicas de gestión y los mecanismos de control, presuponen habitualmente un cierto consenso sobre estos aspectos generales. El eje argumental es que la elección y puesta en marcha de determinados modelos de gestión pública satisfacen las aspiraciones más o menos genéricas sobre lo que debe ser un gobierno eficiente y responsable.

La elección y puesta en marcha de determinados modelos de gestión pública satisfacen las aspiraciones más o menos genéricas sobre lo que debe ser un gobierno eficiente y responsable

¹ *Material para debate en Seminario de la London School. Versión y traducción de Antonio Porras Nadales. Hay una versión alternativa publicada en Hitsohashi Business Review.*

² *Cfr. Michael Barzelay, The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, Berkeley: University of California Press, 2001; y Barzelay, «The New Public Management: A Bibliographic Essay for Latin American (and other) Scholars,» International Public Management Journal, Vol. 3, 2001.*

³ *Peter Aucoin, The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal, IPPR, 1995.*

Un caso singular sería la gestión de presupuestos y la gestión financiera por objetivos o programas. En este caso se plantea la idea de que las decisiones acerca de **qué** productos o servicios deben ser generados por el sistema público deberían establecerse en los circuitos centrales del poder, es decir, en los ministerios o unidades centrales de presupuesto, mientras que las decisiones sobre **cómo** deben ser producidos se adoptarán en los niveles periféricos. El argumento de la gestión de presupuestos por programas presupone que los ejecutivos del nivel central están en perfectas condiciones para conocer qué tipo de productos o servicios, en términos de objetivos valorables de forma sustantiva, van a ser apoyados políticamente; mientras que los gestores operativos están en mejores condiciones para saber cómo prestar tales servicios o productos de un modo efectivo y eficiente.

Tras esta presunción subyace la idea de que un gobierno eficiente implica un proceso de adecuación de los productos y servicios que se desean a las políticas que se supone son socialmente aceptables y sustantivamente convenientes, así como a la gestión de los servicios de un modo cada vez más efectivo y eficiente. También implica otra serie de argumentos basados en la idea del gobierno responsable, como que los funcionarios y burócratas serán controlados de forma más efectiva por los centros u órganos de poder democráticamente elegidos siempre que la responsabilidad por el coste y la calidad de los servicios pueda ser imputada a esferas identificables de la jerarquía administrativa.

Las doctrinas sobre el gobierno eficiente y responsable constituyen, pues un factor previo para los modelos de gestión

que impone la Nueva Gestión Pública. Pero lógicamente tales doctrinas no tienen una proyección universal, sino que suelen depender de cada sistema político o burocrático en concreto. En Estados Unidos por ejemplo la noción de gobierno responsable se entiende más bien como un proceso complejo que integra un control múltiple e interactivo entre las instituciones centrales del ejecutivo, el legislativo, y los tribunales de justicia: de ahí que los soportes para una gestión de presupuestos por objetivos sean más inseguros que, por ejemplo, en Nueva Zelanda, donde la noción de gobierno responsable está unida más bien a la idea de «fusión de poderes»⁴. En países que se suelen entender como más avanzados en NGP como Nueva Zelanda, el debate ha llegado a replantear incluso las nociones de lo que entendemos como un gobierno eficiente y responsable.

EL LIDERAZGO EJECUTIVO

El liderazgo ejecutivo es un elemento central que afecta al papel de los gestores públicos: aquí el debate se centra en el papel que deben desempeñar en el desarrollo de las políticas públicas y en sus fronteras con el sistema burocrático. Pero también interesa la responsabilidad del ejecutivo para anticiparse al futuro.

Un caso singular es el de la fuerza aérea norteamericana⁵. Cuando en 1994 el general Fogleman fue nombrado jefe del gabinete de la fuerza aérea, supo anticipar el proceso de revisión de la defensa estratégica en los años siguientes, cuando a partir del Programa de Revisión Cuatrienal de la defensa se abrió todo un debate para la reformulación de las estrategias sobre organización y equipamiento de los servicios militares.

4 Kent Weaver and Bert A. Rockman, *Do Institutions Matter? Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.*

5 Citamos el libro pendiente de publicación de Michael Barzelay y Colin Campbell, provisionalmente titulado: *Preparing for the Future: Executive Leadership and Strategic Planning in the U.S. Air Force.*



Por eso decidió invertir una parte sustancial de su agenda durante dos años en la reflexión sobre estos asuntos, confiando en que la fuerza aérea fuese la espoleta de este debate. De este modo asumió el liderazgo en un amplio proceso colectivo de planificación que consiguió implicar a la fuerza aérea. Para Fogelman la gestión de políticas implicaba estimular el diálogo tanto interno como externo sobre cuestiones decisivas tales como el papel de la fuerza aérea y sus servicios auxiliares en relación con los objetivos a largo plazo de la seguridad nacional.

Un factor operativo previo de esta planificación interna fue la constatación de que la fuerza aérea podría perder previsiblemente oportunidades para crear valor público -en términos de definición de objetivos de seguridad- si toda su anterior trayectoria no se revisaba cuidadosamente. Para comprometer a su estado mayor en la línea marcada se embarcó en un proceso de 'visión estratégica', uno de cuyos objetivos era resolver toda una serie de programas que se traducirían en 42 objetivos claves para un horizonte de 25 años, poniendo en marcha un amplio subgrupo de mandos militares apoyado por un equipo de planificación externa que informaba directamente a Fogelman.

Una segunda premisa era que, tras la crisis de la Unión Soviética y en un mundo inmerso en un proceso de intensa innovación tecnológica, la fuerza aérea debía redefinir sus competencias centrales en torno a nuevas categorías estratégicas que le permitieran adaptarse al futuro, implicando al mismo determinadas decisiones sobre adquisición de equipamiento y gastos de investigación ⁶.

La visión estratégica de la fuerza aérea ejemplifica un modo original de responder a la eterna pregunta de cuál es el papel de los gestores públicos y cómo deben enfrentarse a sus responsabilidades, demostrando en particular que la continuidad de las rutinas en los programas operativos y de gasto puede llegar a provocar situaciones deficientes en un futuro lejano, y confirmando cómo una organización -en su caso con apoyo de marcos analíticos externos- puede transformar una mera propuesta hipotética en una auténtica «visión estratégica», capaz de modificar los hábitos de pensamiento y gestión de una organización militar.

Así pues, se debate aquí el papel del liderazgo ejecutivo en la acción de gobierno y sus posibilidades de enfrentarse al futuro, en una línea argumentativa que presenta notables paralelismos con la argumentación de Mark H. Moore, que sitúa las claves del éxito de las organizaciones burocráticas en torno a la explotación de las posibilidades de creación de valor público ⁷.

LA GESTIÓN DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

La gestión de la actuación gubernamental se refiere al desarrollo de cadenas de valor a través de las cuales las organizaciones y sus dirigentes desarrollan los programas fijados para conseguir objetivos ⁸. La cadena de valor abarca las rutinas para incidir en los canales de prestación de servicios, clientes y grupos estratégicos, y también a las rutinas para la gestión financiera, suministros y recursos humanos.

El debate profesional se ha centrado en numerosos países en ámbitos es-



⁶ Cfr. ciertos paralelismos en Gary Hamel y C.K. Prahalad, *Competing for the Future*, Boston, MA, Harvard Business School Press, 1995.

⁷ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995 (traducción castellana en Barcelona, Paidós).

⁸ El concepto es equivalente al propuesto por Michael Porter, *Competitive Advantage*, New York, Free Press, 1985.

El discurso en este campo recoge dos líneas o tendencias doctrinales. Por una parte la que podemos denominar como gestión empresarial, afectando a disciplinas como gestión de operaciones, de recursos humanos o de marketing, y a las tendencias sobre la gestión de calidad en los servicios

pecíficos como la salud o la justicia criminal. La NGP sugiere que el debate de casos específicos no debe realizarse aisladamente, pese a que la propia gestión pública no puede ser concebida como un concepto universal, sino como un campo de debate interactivo.

El discurso en este campo recoge dos líneas o tendencias doctrinales. Por una parte la que podemos denominar como gestión empresarial, afectando a disciplinas como gestión de operaciones, de recursos humanos o de marketing, y a las tendencias sobre la gestión de calidad en los servicios. Por otra parte estaría la corriente denominada como gestión operativa, generalmente centrada en cuestiones de intervención y control, o en aspectos de responsabilidad presupuestaria, implicando una serie de presunciones a favor de unos controles más relajados en los inputs, mayor control de output o productos, unidades organizativas de objetivo único y evaluación rigurosa a través de un proceso formalizado de gestión y de información contable. Se trata de corrientes con diferentes líneas de conexión en el ámbito del management o la gestión.

Algunas de estas tendencias fueron estudiadas en mi libro⁹, donde se analizaron experiencias del estado de Minnesota a finales de los años '80 bajo el mandato del gobernador Perpich. El enfoque de gestión empresarial se aplicó al servicio central de suministro. Por ejemplo se decidió que este servicio debía orientarse a preparar convenios con aquellos vendedores que habían funcionado mejor en el pasado, y también que el tiempo de tramitación de las órdenes de pago debían reducirse en un margen sustancial, lo cual contrastaba con la prioridad atribuida anteriormente a los suministros más baratos. Bajo el nuevo enfoque, se priorizó el fun-

cionamiento de los departamentos en línea implicando una ejecución inmediata de las órdenes de pago y una gestión en términos de reducción del coste de los productos, más que de los inputs.

Se necesitaron numerosas actuaciones administrativas específicas para sustituir la práctica establecida por la innovadora. En primer lugar se obtuvo soporte legal para que los departamentos en línea no se vieran obligados a pasar por la intervención central para transacciones de bajo coste. Segundo, al personal de nivel medio de la intervención central se le asignó una firma con capacidad de autorización de modo que sus órdenes fuesen inmediatamente ejecutivas. Esta delegación de firma redujo los plazos de tramitación y permitió que el personal directivo se dedicara a cuestiones más adecuadas a su experiencia y status. Tercero, los ejecutivos decidieron poner en práctica su habilitación legal a la hora de decidir la idoneidad de quienes, en el pasado, habían sido mejores proveedores. Cuando una empresa particular suministradora de mobiliario perdió un concurso bajo el argumento de que tal empresa había suministrado deficientemente en el pasado, llevó el asunto a los tribunales. La administración defendió su amplio margen de discrecionalidad legal para seleccionar solamente a los concursantes responsables. La resolución del caso clarificó la situación jurídica y la administración desarrolló su ámbito de discrecionalidad en torno a un programa sistemático para introducir estos criterios empresariales en el ámbito de los suministros públicos. Finalmente se aplicaron las ideas de la «calidad total» en la propia ordenación del departamento de una forma más igualitaria, y se establecieron medidas de control del procedimiento y del cumplimiento de los plazos de tiempo.

⁹ Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press, 1992 (traducción castellana «Atravesando la burocracia», Mexico, FCE).

El enfoque de gestión operativa acompañado por el control de gestión y financiero se percibía en la provisión interna de servicios. Mediante una revisión de procedimientos, los ejecutivos crearon procesos que se centraban en la responsabilidad de conseguir los objetivos de gestión financiera. Para servicios en los que las economías a escala exigían de los departamentos en línea un uso de la provisión central de servicios, se estructuraron procesos de decisión en base a la unidad de coste de la operación centralizada. En cambio, en servicios donde la economía a escala era muy escasa, las agencias en línea no tenían por qué utilizar los servicios de provisión central.

Gestión empresarial y gestión operativa constituían, pues elementos relevantes para el debate sobre gestión administrativa: hacía falta cierta ilusión para trasladar estos enfoques al sector público, porque habitualmente estas disciplinas de gestión se entienden optimizables en situaciones donde los productos tangibles se venden por un precio a los consumidores. Tradicionalmente se considera además que el diseño de una organización pública es una cuestión de simple jerarquía, más que de gestión profesional, porque el sector público es diferente al privado. Por eso las tradicionales reglas de procedimiento administrativo deben ser orientadas hacia enfoques innovadores de gestión empresarial u operativa.

POLÍTICAS DE GESTIÓN PÚBLICA

Las políticas de gestión pública integran un conjunto de reglas institucionales y rutinas para orientar, motivar y evaluar programas y agencias públicos, pudiendo clasificarse en distintas áreas: planificación del gasto y gestión financiera; función pública y relaciones labo-

rales; provisión; organización y métodos; y evaluación y auditoría. Generalmente estas políticas establecen el marco burocrático en el que deben operar las agencias públicas.

Esta línea de debate es fundamental por varias razones, entre otras porque este cambio global de la gestión se ha producido ya en ciertos países en las décadas pasadas. En Nueva Zelanda por ejemplo, el cambio se ha producido en todas las áreas mencionadas dentro de un amplio programa titulado «Government Management». El avance en políticas de gestión pública ha sido también un objetivo estable de algunos países como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá o Suecia. Pero lo importante es que los gestores públicos de los diversos ámbitos comiencen a entender que los asuntos del dinero, el personal, la organización y la evaluación, forman un todo unitario no separable en distintas esferas. El impacto de los mecanismos de gestión financiera, por ejemplo, dependerá de otras decisiones como la estructura organizativa, los mecanismos de compensación, o la prácticas de revisión y auditoría de la gestión. Desde esta perspectiva de interrelación, los gestores intentan pues configurar las políticas de gestión pública como un todo unitario, pese a posibles fallos transitorios, lo que enriquece el diálogo sobre la NGP.

Algunos entienden que una nueva teoría de la gestión pública implica un paquete de propuestas alternativas de gestión, y aunque esta opinión es discutible, no hay duda de que en el debate se plantean propuestas y conceptos que a menudo proceden del análisis económico de las instituciones. Hay aquí debates relacionados sobre todo con Nueva Zelanda¹⁰.

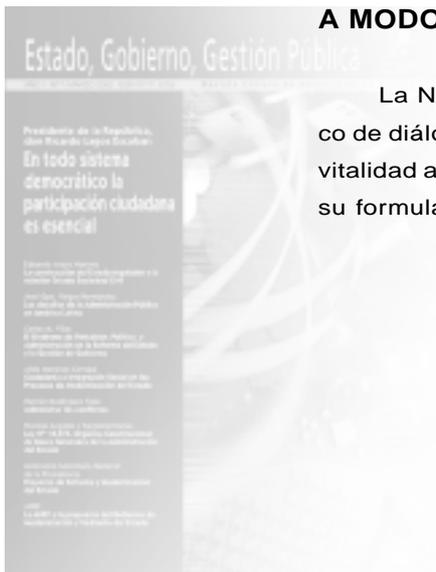


¹⁰ Allen Schick, «The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change», <http://www.ssc.govt.nz/siteset.htm>.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La Nueva Gestión Pública es un marco de diálogo internacional de considerable vitalidad al cabo de una década después de su formulación explícita, y a pesar de que

inicialmente surgió de un marco geográfico y científico concreto. Las aportaciones de los distintos casos y experiencias contribuyen así a la globalización del diálogo sobre los problemas referidos a la acción pública en el universo contemporáneo. 



MICHAEL BARZELAY

Profesor en Gestión Pública de la London School of Economics and Political Science (LSE) en el Instituto Interdisciplinario de Gestión. Es autor de diversas publicaciones en el área, destacándose los siguientes títulos, 'The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy'; 'Gestión Pública Estratégica: Concepto, Experiencias, Análisis - El Caso IPIA'; 'Breaking through Bureaucracy' (existe traducción en español 'Atravesando la Burocracia' editado por el Fondo de Cultura Económica) y 'The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue'.