

social posibles, así como todos los recursos humanos y gubernamentales de que se disponga. Se trata nada menos de emprender la tarea de rediseñar la acción social del Estado a fin de contrarrestar los efectos negativos que ha generado el debilitamiento de las sociedades basadas en el trabajo remunerado, en la percepción de un salario digno y en el acceso a la seguridad social que él mismo garantizaba. Y en esta ruta un camino posible y factible es el que señala la propuesta del ingreso ciudadano, en la cual la acción social de los diferentes ámbitos de gobierno debe expresar la inmensa responsabilidad social que deben desarrollar para hacer efectivos los derechos y las libertades del conjunto de la ciudadanía.

.....
Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms, de Tom Christensen and Per Lægreid (eds.), Aldershot, Ashgate, 2007, 288 pp.

Por Héctor Arámbula, ESADE, Instituto de Dirección y Gestión Pública, Barcelona

Ubicado dentro de los estudios teóricos e investigaciones empíricas de carácter comparado que desde hace

al menos dos décadas han sido emprendidos en torno a las premisas, supuestos e instrumentos de la “nueva gestión pública” (*New Public Management*), este nuevo libro de Tom Christensen (Universidad de Oslo) y Per Lægreid (Universidad de Bergen, Noruega) recoge y analiza las características de experiencias concretas e implicaciones de las tendencias más recientes (de “segunda” e incluso de “tercera generación” como advierte John Halligan en el capítulo 3 para el caso de la gestión del rendimiento) que en materia de reformas al sector público han tenido lugar en la región escandinava –Noruega, Suecia y Dinamarca– y en dos países promotores de las reformas administrativas contemporáneas: Australia y Nueva Zelanda.

Este trabajo está en línea con el marco de referencia de los análisis de reformas de gestión pública que ellos mismos concibieron años atrás en su libro *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice* (Ashgate, 2001), al que denominaron “perspectiva de transformación” (*transformative perspective*) y que descansa en la idea de que la dinámica institucional de las reformas debe ser interpretada como una mezcla de presiones del entorno, de los rasgos del gobierno y del

contexto histórico e institucional en el que se produce. Ahora Christensen y Laegreid se preguntan en este libro por las diversas implicaciones de la nueva gestión pública (NGP) y, en particular, si la tendencia actual por la reafirmación de la capacidad central del gobierno en los esfuerzos de coordinación, integración y coherencia de las políticas significa en realidad la superación o la muerte de la NGP, que en su versión original (en los años ochenta y noventa del siglo pasado) abogó por soluciones de mercado en la prestación de servicios, el crecimiento de un gran número de agencias ejecutivas de propósito único (*single-purpose organizations*) y el otorgamiento de mayor autonomía a los gerentes (*discretionary autonomy*) en la producción de servicios; todo lo anterior sobre la base del modelo agente-principal defendido por la Nueva Economía Institucional y la escuela de elección pública, que suponía mayor gestión y responsabilidad por el rendimiento.

En la introducción, Christensen y Laegreid enuncian las preguntas específicas de investigación que serán objeto de estudio en los diez capítulos siguientes que conforman su obra: ¿Cuáles son algunas de las principales características de las reformas de la “postNGP” en

los países analizados? ¿Cuáles son las principales ideas o planteamientos teóricos implícitos de las reformas y cómo se han llevado a la práctica? ¿Hasta qué grado y por cuáles vías se han desplegado las reformas y cuál es el significado de los elementos culturales? El libro pretende aclarar la discusión en torno a la relación dinámica entre las reformas de la NGP adoptadas hasta finales de los años noventa en esas naciones y las de “segunda generación” (postNGP) que han sido implementadas en los últimos diez años. En ese sentido, los diversos autores ofrecen sus argumentos en torno a si las reformas postNGP pueden ser consideradas como una reacción a los efectos negativos de las implementadas en una primera etapa, o bien el nuevo tipo de reformas, pese a ser más complejo y dinámico, está mejor articulado. Enmarcados en la ya mencionada “perspectiva de transformación”, los autores intentan probar si los procesos de reforma nacional y las dos generaciones de reforma han seguido –tanto en el corto como en el largo plazo– un patrón similar en cuanto a la orientación, alcance e implementación de las propias reformas o, al contrario, si éstas se caracterizan por su variedad y divergencia como resultado de las diferencias en el contexto político, cultural y

administrativo de cada una de las naciones estudiadas (p. 3).

El capítulo segundo, uno de los más importantes del texto, escrito por Tom Christensen, Amund Lie y Per Lægreid, tiene como finalidad identificar las similitudes y diferencias de los efectos de las reformas de la NGP en Nueva Zelanda, Australia y Noruega, particularmente el control político y la autonomía administrativa de esos países. Luego de precisar conceptualmente que la especialización, la coordinación, la cultura, los mitos y los símbolos son elementos importantes para entender el desempeño de las organizaciones públicas y su relación con el entorno, los autores estudian los rasgos y consecuencias de las reformas desplegadas en los sectores públicos de esos países durante las décadas de 1980 y 1990. Así, mientras que Nueva Zelanda siguió un enfoque más radical (caracterizado por el llamado “contractualismo” como base de la actuación fragmentada del gobierno) y Australia uno más pragmático (que consistió en el desmantelamiento de departamentos monolíticos y la introducción de organizaciones de terceros actores en la provisión de servicios públicos), Noruega asumió una postura reacia a aceptar las premisas originales de la NGP, dada su trayectoria

histórica de control político de las agencias por parte del gabinete y los ministerios (p. 23).

Actualmente, sostienen los autores, las reformas han cambiado de dirección y plantean tres escenarios hipotéticos de dirección. El primero tendría que ver con la idea de un proceso continuo y lineal orientado hacia el mercado, la gestión y la eficiencia, lo que supondría que las reformas de la NGP seguirían desempeñando un papel prominente en el futuro. En el segundo, después de esa primera fase de reformas de la NGP, vendría una reacción por sus prácticas y efectos negativos, de modo que se pudiera volver a los rasgos del *viejo* sistema; sin embargo, los autores reconocen la dificultad de que ciertas medidas de privatización parcial o completa puedan revocarse. Y el tercer escenario sería aquél donde la NGP ha hecho del sector público algo más complejo de administrar y esa tendencia continuará en el nuevo milenio, por lo cual más que pensar en un proceso lineal y continuo, debe adoptarse la perspectiva de la *coevolución* de las ideas de reforma y de la teoría y práctica administrativas. En este último escenario –señalan Christensen, Lie y Laegreid– “las soluciones organizacionales híbridas prevalecerán en el sector

público, su contenido diverso, que varía conforme al contexto nacional y las normas y valores tradicionales, combinará tanto soluciones de la NGP como reacciones a ciertos elementos de la NGP” (pp. 24 y 25).

A partir de ese planteamiento, los autores sostienen que en el último lustro Noruega podría situarse en el primer escenario pues, si bien en una primera fase (en los ochenta y noventa) había sido renuente, ahora se ha convertido en un promotor más entusiasta de la implementación de reformas de NGP: lentamente se ha transitado desde un Estado integrado hacia uno más fragmentado, sin llegar todavía al nivel que se llegó en países pioneros angloamericanos. La llegada en 2001 al gobierno de una minoría centro-conservadora (encabezada por el Partido Conservador) implicó mayor compromiso con una agenda más radical de reformas de NGP, entre las que destacó la creación de agencias regulatorias y el otorgamiento de mayor autonomía a las agencias públicas. Éstas habrían ganado poder en los últimos años, pero no necesariamente habrían sido responsables (en el sentido de rendición de cuentas, *accountability*).

El viraje producido en Noruega, que ha entrado en conflicto con la tra-

dición cultural caracterizada por el alto grado de confianza en el nivel central de gobierno de ese país, contrasta con los últimos cambios observados en Nueva Zelanda y Australia. En estos países se han producido reacciones a los valores y normas implícitas (y explícitas) de las reformas de primera generación: ante los efectos negativos de la enorme devolución estructural y fragmentación del trabajo gubernamental, en ambos casos las reformas de segunda generación han buscado fortalecer la “totalidad del gobierno” (*whole of government*) mediante el reestablecimiento de órganos públicos centrales con mayor control y capacidad de coordinación del trabajo de las agencias. Esta orientación estaría en el marco de lo que los propios autores consideran como segundo escenario del proceso de reformas.

No obstante, en Nueva Zelanda y Australia también se ha podido observar que el servicio público se ha vuelto más complejo y que, por lo tanto, no pueden descuidarse la gestión de valores y los aspectos culturales implícitos. Junto a los cambios estructurales, estas dos naciones han impulsado cambios culturales para tratar de producir mejores desempeños en la organización: se ha creído que la gestión basada en

valores puede reemplazar a la gestión basada en reglas (p. 35). Se trata, en suma, de una *coevolución* de ideas de reforma y teoría y de práctica administrativa que, según los autores, es consecuente con el tercer escenario en la dirección que han tomado las reformas del sector público. En el fondo, Christensen, Lie y Laegreid cuestionan que Noruega, más por imitación que por convicción propia, esté siguiendo tendencias globales de reforma que ya han demostrado tener efectos negativos (como ha ocurrido en Nueva Zelanda y Australia).

Por otra parte, la gestión del rendimiento (*performance management*) se ha visto como una de las características centrales de la NGP, cuando en realidad es un asunto que viene de muy atrás y se encuentra más allá de los postulados de ese movimiento. Su evolución debe verse en relación con el propio diseño de los sistemas administrativos y el contexto político e institucional de cada país. Esta es la idea que recorre las páginas del tercer capítulo, donde John Halligan ofrece un repaso puntual de tres etapas de desarrollo que en materia de gestión del rendimiento han tenido lugar en Nueva Zelanda y Australia. En sintonía con la hipótesis central del libro, Halligan concluye que, pese a

patrones, marcos conceptuales y estilos diferentes de implementación, en ambos casos se ha llegado a un punto donde se reconoce la necesidad de un gobierno más integrado. La búsqueda de esa coherencia supondría, obviamente, mayores desafíos en la construcción de esquemas más sofisticados de gestión del rendimiento.

La orientación hacia la “totalidad del gobierno”, que en términos generales significa la colaboración horizontal e interorganizacional para la atención de problemas que transversalmente cruzan diversas áreas de política (*wicked issues*), ha incentivado la discusión sobre diversas fórmulas de interacción o trabajo de colaboración entre actores públicos, privados y del llamado tercer sector. Una de ellas es la de las asociaciones público-privadas (*public-private partnerships*, PPP), tema que Carsten Greve y Graeme Hodge tratan en el capítulo noveno del libro. La comparación entre casos implementados en Australia (específicamente en el estado de Victoria) y Dinamarca les permite advertir que estas fórmulas no siempre siguen una ruta similar, en gran medida explicable por la tradición cultural, el contexto institucional y la situación económica donde tienen lugar: así, mientras que en Victoria las asociacio-

nes —en áreas de infraestructura y administración de cárceles, principalmente— habían seguido una lógica de mercado más parecida a la primera generación de reformas de la NGP, en el país escandinavo el sector público emprendió con lentitud y renuencia este esquema de colaboración. Frente a quienes argumentan que los PPP han venido a representar un quiebre en la agenda de reformas de la NGP, Greve y Hodge concluyen que en la práctica estas fórmulas simplemente son una extensión de la misma, con un efecto adicional: para supervisar el trabajo del involucramiento del sector privado en la prestación de servicios, el Estado ha tenido que ampliar su esquema de responsabilidades para reafirmar su capacidad de control y supervisión (pp. 199 y 200).

El libro de Christensen y Laegreid, con el propósito de reunir mayores elementos para reforzar una de sus ideas principales —la relativa a que la etapa actual de las reformas del sector público se caracteriza por una reafirmación de las capacidades de coordinación y control del gobierno central, con el fin de superar los efectos negativos de la fragmentación que produjo la primera generación de reformas— recoge en el resto de los capítulos una diversidad de

casos que van desde las reformas regulatorias en el sector de las telecomunicaciones en países de la región Asia-Pacífico (capítulo 5), la política de inmigración en Nueva Zelanda y Noruega (capítulo 6), los patrones de reforma de bancos centrales (capítulo 7), los esfuerzos de mayor transparencia, eficiencia y calidad en el sector de la salud en Suecia (capítulo 8), la externalización (*outsourcing*) de servicios sociales en Nueva Zelanda y Suecia (capítulo 10), hasta la confección de una tipología de organizaciones del sector público central en Australia, Noruega, Nueva Zelanda y Suecia, basada en las dimensiones vertical y horizontal de estructuración del Estado (capítulo 4).

Finalmente, vale la pena detenerse en el capítulo de Robert Gregory, quien formula una crítica en contra de quienes, desde el gobierno o la academia, han sido asiduos defensores de la nueva gestión pública: él sostiene que se ha hecho una lectura equívoca y superficial de Max Weber, en particular de sus postulados sobre la burocracia como “tipo ideal” y el vínculo entre racionalidad instrumental (*zweckrationalität*) y la racionalidad sustantiva (*wertrationalität*); de aquí el título del artículo: “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?”

Según Gregory, los defensores de la NGP han cuestionado el *modelo* burocrático tradicional argumentando que los principios weberianos de la inflexibilidad y la orientación con base en reglas terminaron por desencadenar las reformas de la gestión pública en las democracias occidentales durante las dos últimas décadas del siglo xx. En efecto, creo que muchos de esos defensores (y seguramente otros tantos detractores) han olvidado que Weber nunca propuso un *modelo* para que los gobiernos lo adoptasen sin reparos, sino una definición típico-ideal de burocracia y la concibió como el elemento central de la dominación legal-racional del Estado moderno. Por ello, Gregory acertadamente (pero sin decir algo nuevo) señala que hoy nos encontramos en un momento en el que no sólo ha habido un esfuerzo por enfatizar la importancia de los componentes del tipo ideal de la burocracia de Weber, sino que los propios gobiernos occidentales han permanecido edificados sobre los principios de la llamada autoridad legal-racional (pp. 221 y 222).

Si se atiende a la esencia de lo que Weber definió como “racionalización”, es decir, el proceso inexorable, irreversible, por medio del cual los procedimientos y las reglas explícitas, abstractas e

intelectualmente calculables sustituyen a la tradición y al sentimiento en todas las esferas de la actividad humana y que, por lo tanto, supone un desplazamiento de la religión por la ciencia especializada como fuente principal de autoridad intelectual, “cálculo con arreglo a fines” como se suele denominar a ese proceso, entonces en el área del desarrollo del gobierno la NGP no es más que la última y más significativa manifestación de ese proceso de racionalización: es la búsqueda por un mejor cálculo y precisión en la gestión de los asuntos humanos (p. 222).

Gregory, por lo tanto, dice que es infundado cuestionar el tipo-ideal weberiano de burocracia como *modelo* de forma organizacional que ha dominado a la sociedad industrial moderna, y que en todo caso la necesaria interrelación entre propósitos y medios del gobierno debe llevar a lo que él interpreta como movimiento pendular de la racionalidad instrumental y la racionalidad sustantiva: la búsqueda de un balance entre medios y fines, entre administración y política, entre ciencia y política, y entre lo deseable y lo factible de la hechura de políticas y su gestión/administración (p. 227).

Desde mi punto de vista, la aportación de Gregory despeja la duda que

los propios editores del libro plantearon en la introducción, en torno a si la NGP ha finalizado o muerto: la NGP no va de salida, aunque sí ha producido ciertos efectos que deben ser corregidos. Además de los ya mencionados problemas de colaboración y coordinación intergubernamental e interorganizacional en la búsqueda de propósitos públicos colectivos (resultado de su apuesta por la dicotomía política/administración y la gran fragmentación organizativa de la actividad del gobierno), Gregory insiste en que la NGP, al haberse concentrado exclusivamente en los asuntos de eficiencia organizacional y la rendición de cuentas de la gestión, terminó por descuidar la necesidad de maximizar otros valores políticos y administrativos, como la equidad, la justicia y la participación pública:

La rendición de cuentas de la gestión (*managerial accountability*) en el gobierno es ciertamente un valor importante, pero no puede significar el único valor; un gobierno sensato requiere que este valor pueda ser alcanzado en balance con otros requerimientos que son igualmente importantes... [De ahí] la perspectiva de reconectar la gestión pública con la política (p. 241).

Tiene razón Gregory: es necesario una mayor conexión entre disciplinas para atender el asunto relativo a los valores que la nueva gestión pública no ha enfatizado. La justicia y la equidad, por ejemplo, son temas que la NGP no ha abordado suficientemente.¹ Estos desafíos (y muchos otros, cuyo tratamiento trasciende la esfera gubernamental) no le competiría resolverlos a un solo actor, ni tampoco desde el enfoque de una sola disciplina de estudio. En el momento actual, caracterizado por la globalización, el desarrollo tecnológico y la emergencia de problemas sociales complejos, el actor gobierno es un agente más en el proceso de dirección de la sociedad (*gobernanza*, como ha sido denominado)² con un papel significativo y hasta decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el actor directivo único, el que trasciende o domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos de su interés.

En ese sentido, el libro de Christensen y Laegreid ayuda a comprender

¹ Para profundizar en el tema, véase D. Arellano y E. Cabrero, (2005): "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. xiv (3), pp. 599-618.

² Véase Luis F. Aguilar (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

(desde la “perspectiva de transformación”, como marco de referencia de análisis) ciertas variables o factores que determinan el contenido y la dirección de las reformas de la NGP que han tenido lugar en la región escandinava y en países de Asia-Pacífico. Ahí radica su principal valor. Sin embargo, en su afán por reunir evidencias empíricas que apuntalen la idea de que se está produciendo una reafirmación de instancias u órganos de

control y coordinación central para contrarrestar los efectos producidos en la primera generación de reformas, desatenden la reflexión teórica del vínculo o distinción que debe hacerse entre nueva gestión pública y el concepto amplio de gobernanza. Esta recomendación contribuiría a superar el aparente rechazo a la NGP que permea en varios tramos del libro, pero que Gregory aclara parcialmente en el último capítulo. 