

# NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## INVITACIÓN A UN DIÁLOGO COSMOPOLITA

**Michael Barzelay**

Especialista en Administración Pública  
Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres

La Nueva Administración Pública es un campo de la discusión profesional acerca de cómo estructurar, administrar y supervisar agencias gubernamentales, considerando al sector público como un todo. Esta discusión es inusualmente cosmopolita para la carrera de la administración pública: funcionarios y becarios de todo el mundo forman parte de ello. Sus orígenes yacen en Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Suecia, Estados Unidos, Suiza e Italia. Se han dado avances al respecto en el Sur Este Asiático, Latino América y África, en algunos casos debido a un proceso espontáneo de difusión de ideas y prácticas, así como de un deliberado esfuerzo hacia una transferencia política a cargo de organizaciones internacionales, como es el caso del Banco Mundial.

El propósito de este artículo es orientar a los lectores de esta *Reseña* en relación al tema sobre la Nueva Administración Pública (NAP). El punto más relevante gira en torno a que la NAP deba ser concebida como una discusión – o, mejor aún, un diálogo— en torno a el cuestionar “qué hacer” ante circunstancias abstractas o ya designadas. Lo que implica el “qué hacer” es cuestionar la forma de estructurar, administrar y supervisar a las agencias gubernamentales y al sector público como un todo.

Si la NAP es concebida como una discusión referente a estos temas concatenados entre sí, podremos descartar inmediatamente definiciones de competencia— como el considerar a la NAP como una tendencia internacional, como ideas en movimiento, un estilo de organización de los servicios públicos, o una teoría.

Estas definiciones (que matizan la cuestión en el sujeto) son marginalmente útiles en la inacabable tarea de encontrar mejores respuestas— ligado a las circunstancias — de cómo estructurar, administrar

y fiscalizar las agencias, individual y colectivamente.<sup>1</sup>

Para participar de manera ventajosa en la discusión referente a la administración pública, un lector necesita un mapa del terreno. El diálogo acerca de la Nueva Administración Pública fluye sobre distintas corrientes y aguas comunes. Las aguas comunes comprenden algunos puntos dados por sentado acerca de un gobierno bueno y responsable. Las corrientes incluyen una dirección ejecutiva de gobierno, operaciones administrativas gubernamentales y una política sobre la administración pública. Cada una de estas corrientes tiene su distintiva cascada sobre qué cuestionar, en mérito a una discusión profesional cosmopolita.

### AGUAS COMUNES: FILOSOFÍAS PÚBLICAS DE GOBIERNO

Las más sofisticadas contribuciones a la discusión de la Nueva Administración Pública internacional se fundan a partir de conceptos, en función a la cultura, de un gobierno bueno y responsable.<sup>2</sup> Los argumentos acerca de la aceptabilidad y eficacia de costumbres analíticas, tecnologías administrativas o diseños de supervisión generalmente presupone acuerdos en torno a estos temas, tanto más, controversias filosóficas. La forma básica de este argumento se centra en que, a través de la selección y la implementación de formas particulares de hacer administración pública, se logrará la satisfacción de aspiraciones públicas *aún no concretadas* para un gobierno bueno y responsable.

El planeamiento del gasto orientado hacia la producción y la administración financiera son un ejemplo. La idea es que estas decisiones en torno a

1 Un esfuerzo por desarrollar la actual literatura sobre la Nueva Administración Pública lo podemos encontrar en BARZELAY, Michael, “The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue”, Berkeley, University of California Press, 2001. Un tema relacionada está en BARZELAY, Michael “The New Public Management A Bibliographic Essay for Latin American

(and another) Scholar.” *International Public Management Journal*. Vol. 3, 2001

2 Una sofisticada contribución se da en AUCCOIN, Meter, “The New Public Management: Candain Compartive Perspective”, Montreal, IPPR, 1995. Un resumen y análisis de la postura de Aucoinis se puede encontrar en, BARZELAY, op. Cit. Cap. 5



qué tipo de producción se desea obtener sean tomadas a nivel de los centros de poder (a cargo de ministros o a través de unidades centrales de presupuesto, por ejemplo), mientras que, por otro lado, las decisiones de cómo producirlos se manejan teniendo en consideración a los estratos más bajos.

El argumento sobre el presupuesto destinado a la producción señala que los ejecutivos de niveles más altos, en base a su posición, son capaces de conocer tanto qué producciones pueden ser solventadas políticamente, así como los objetivos políticos sustancialmente valorables, mientras que, los administradores, en función a su condición, pueden conocer como distribuir la producción efectiva y eficientemente. Detrás de esta presunción se postula la idea que un buen gobierno vincula por un lado, un proceso de adaptación de las producciones más requeridas para desarrollar acuerdos alrededor de políticas aceptables política y sustancialmente deseadas, y por el otro, la distribución de la producción de la manera más efectiva y eficiente. El debate del presupuesto destinado a la producción incluye una línea de razonamiento, que surge a partir de la idea de un gobierno responsable; ella se sustenta en afirmar que las autoridades y agencias de gobierno pueden ser supervisadas efectivamente por centros de poder democráticamente elegidos o por funcionarios del gobierno central, en caso la responsabilidad por la calidad de la producción y su costo puedan imputarse a unidades identificables dentro de la jerarquía burocrática.

Ciertos sistemas de pensamiento, preocupados por tener un gobierno bueno y responsable, pueden plantear argumentos a favor de tecnologías para la administración pública en la que se de un estilo propio de NAP, pero ello no significa que todos estos sistemas sean universales. Ellos fundamentan como recurso una estructura particular de gobierno y sistemas políticos.

En los Estados Unidos, por ejemplo, un gobierno responsable es entendido como un proceso complejo que incluye un mutuo control interactivo entre los centros de poder dentro de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. A la par con la idea de que las agencias de gobierno están orientadas a crear una corriente de valor que vaya acorde con la visión estadounidense de un buen gobierno, la concepción de un gobierno responsable como un proceso de conflicto entre los centros de poder, provee una base inestable para presupuestar la producción. Por esta razón y por otras afines, el

presupuestar la producción no es extensamente desarrollado por el gobierno federal estadounidense. Por otro lado, ello es practicado en Nueva Zelanda, donde las nociones de un gobierno responsable están ligadas al sistema gubernamental de "fusión de poderes."<sup>3</sup>

En los llamados países líderes de la Nueva Administración Pública, incluyéndose Nueva Zelanda, la discusión profesional con relación a este tema se ha tornado en contra de extender pensamientos relativamente establecidos en cuanto a la constitución de un gobierno bueno y responsable. Lo que ocurre, en parte, es una concepción estrecha de aspiraciones para dicho gobierno bueno y responsable. En el actual Japón, por el contrario, la discusión sobre la NAP puede enlazar extensos debates acerca del gobierno y de la política.

#### LA CORRIENTE DE MANDATO EJECUTIVO

El mandato ejecutivo de gobierno es un tema muy amplio que se ocupa del rol que desempeñan los administradores públicos. La discusión se centra en parte en su rol como participantes dentro de procesos de creación política, los cuales se desarrollan sobrepasando los límites de las agencias. En este contexto, existe cierta atención enfocada en la responsabilidad que el ejecutivo asumirá en el futuro.

La Fuerza Aérea Norteamericana es un ejemplo que grafica este hecho.<sup>4</sup> Cuando el General Ronald Fogleman se convirtió en el Jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea en el año 1994; anticipándose a los acontecimientos al afirmar que la revisión estratégica de defensa podía ser conducida dos años después. Tuvo el deseo de que la así llamada Revisión Cuadrenial de Defensa (RCD) pueda ser una ocasión para replantear seriamente aquellos temas políticos relacionados con la organización y equipamiento de los servicios militares. Fogleman quiso que la Fuerza Armada fuera una institución que estimule el debate por lo cual destinó una parte considerable de su tiempo, casi dos años, para replantear dichos temas políticos. El Jefe de Estado Mayor, asimismo, estableció un mandato para el proceso de planeamiento interno, colectivo y de largo plazo, de tal modo que sus ya desarrollados puntos de vista y los que consideran a la Fuerza Armada como una institución, pueden coincidir con la aparición de la RCD. Para Fogleman, la administración de la política significa

3 Un debate teórico próximo en torno a la variedad institucional de sistemas de gobierno, se presenta en WEAVER, Kenty ROCKMAN, Bert A. "Do Institutions Matter?", D.C.: Brookings Institution, 1993

4 Esta sección esta basada en un libro aún no publicado, cuya autoría esta a cargo de BARZELAY, Michael y CAMPBELL, Colin provisionalmente titulado Preparándose para el futuro: "Preparing for the future : Executive Leadership and Strategic Planning in the U.S. Air Force".

un estímulo interno, así como un diálogo externo acerca de grandes cuestionamientos, tales como la manera en que la Fuerza Armada y sus servicios alternos puedan y deban contribuir para el logro de los objetivos de seguridad nacional en un futuro a largo plazo.

Una premisa operativa como resultado del esfuerzo de planeamiento interno a largo plazo fue el que la Fuerza Aérea puede perder oportunidades claras en pos de crear un valor público (por ejemplo, el contribuir con el logro de objetivos de seguridad nacional) si su normal desarrollo se diera lugar sin que se lleve a cabo un cuidadoso escrutinio. Con el objeto de que sus compañeros oficiales mayores puedan cuestionar el desarrollo planeado, puso en marcha un proceso de "visión estratégica". El objetivo en este esfuerzo fue resolver algunos de los 16 temas de planeamiento planteados a largo plazo. La resolución de estos temas tuvo como consecuencia la creación de 42 estados últimos requeridos para el término de un horizonte de planeamiento de 25 años. Estos estados fueron establecidos tras una ardua preparación a cargo de un numeroso subgrupo de cuadros de lugartenientes generales de la Fuerza Armada, reforzados por un grupo de planeamiento especial a largo plazo, el cual se reportaba directamente con Fogleman. Las preparaciones se condujeron por cerca de 18 meses seguidos de cinco días enteros de conferencia, a cargo de los más prestigiosos generales presididos por Fogleman. Los estados últimos aprobados se convirtieron en una pauta para lograr la modernización de las Fuerzas Armadas y establecer los planes de gasto a mediano plazo, así como ciertas políticas institucionales. Asimismo, ellos también influyeron en las preparaciones para el desarrollo de la RCD

Una segunda premisa operativa postula que, después del fracaso de la Unión Soviética y en un mundo donde la tecnología se desarrolla rápidamente, la Fuerza Aérea debe definir su visión con miras a fortalecer las competencias centrales. La Fuerza Aérea determina las competencias centrales de la más alta jerarquía aérea y espacial, sobre la movilidad global, misiones de precisión, ataque general, información de alta superioridad y un ágil poder de combate. Estos conceptos en seguida fueron mejor seleccionados y apartados de las ideas que predominaban entre los altos mandos de la Fuerza Aérea, en el período anterior al ascenso de Flogeman como Jefe de Estado Mayor.

Las competencias centrales son parte de una determinada concepción de cómo la Fuerza Aérea

debe prepararse para el futuro. En esta concepción, la institución respaldada por sus autoridades y fundadores deben fortalecer sus competencias centrales cuando tomen decisiones con respecto a la adquisición de un equipamiento particular y en cuanto a los gastos de investigación.<sup>5</sup>

El visionario caso estratégico de la Fuerza Aérea ejemplifica una inusual respuesta a la pregunta recurrente sobre cuál es la función de los administradores públicos y cómo ellos deben cumplir con sus responsabilidades. Especialmente inusual es el supuesto que señala que el continuar tanto con los lineamientos actuales para los gastos, como con los planes programados en pos al desarrollo pueden llevar a una desventajosa situación a largo plazo. Igualmente peculiar es el desarrollo de un proceso dentro de la organización, con el respaldo de construcciones analíticas con el fin de transformar esta proposición hipotética, en una visión estratégica, lo cual es considerado como un reto para el status quo de la política de defensa, así como para ideología de la Fuerza Aérea.

El caso de la Fuerza Aérea puede ser llevado a una discusión más extensa en cuanto al mandato ejecutivo de gobierno. Ello está relacionado con un conjunto de temas alrededor de la responsabilidad del administrador público en su preparación para el futuro. La responsabilidad concuerda con una visión mucho más amplia, en la cual las agencias serán consideradas muy exitosas cuando ellas exploten plenamente las oportunidades dirigidas a crear un valor público. El argumento desarrollado anteriormente ha sido expuesto cuidadosamente en un reciente libro escrito por el profesor de la Universidad de Harvard, Mark H. Moore.<sup>6</sup>

#### LA CORRIENTE DE LAS OPERACIONES ADMINISTRATIVAS DE GOBIERNO

Las operaciones administrativas de gobierno están dirigidas a mejorar los vínculos de valor con los cuales las agencias y contratistas llevan a cabo los programas enfocados a alcanzar los objetivos de política pública.<sup>7</sup> Los vínculos de valor abarcan prácticas para interactuar con canales de servicio de distribución, clientes y grupos de objetivos, así como la implementación de prácticas, la administración financiera, el abastecimiento y la consecución de objetivos y la administración de recursos humanos. La discusión profesional orientada hacia estos puntos, en muchos países ha sido en gran parte dirigida desde el campo de alguna

5 Esta teoría práctica o doctrina de la administración pública establece un cercano paralelo propuesto por HAMEL, Gary y PRAHALAD, C.K., "Competing for the future", Boston, MA: Harvard Business School Press, 1995)

6 MOORE, Mark H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995

7 El concepto de vínculo de valor en este contexto es muy semejante al propuesto en: PORTER, Michael, "Competitive Advantage", New York, Free Press, 1985.



política particular, como la justicia criminal o en cuanto a la salud. La discusión sobre la NAP sugiere que el campo específico de discusiones sobre temas administrativos puede ser demasiado estrecho – que la administración pública, por cierto, no es solo un concepto proteccionista pero sí un emocionante campo de discusión en sí misma.

La discusión de la NAP en cuanto a operaciones gubernamentales es un punto muy interesante dada la vasta aplicación que se da a los dos principios tributarios más relevantes de esta corriente. Uno de ellos es la escuela de pensamiento, en ocasiones conocida como *administración del proceso de negocios*. Las discusiones referentes a esta aproximación conducen a disciplinas funcionales como la administración de operaciones, la administración de recursos humanos, y la comercialización, asimismo, las doctrinas de administración de la calidad del servicio y la administración de la cadena de reserva se encuentran dentro de esta escuela. El segundo principio tributario esta conformado por la escuela de pensamiento, ciertas veces conocida como *administración ejecutiva*. El debate sobre este aproximación está típicamente centrado en una disciplina funcional de contabilidad y control. En esta escuela de pensamiento podemos encontrar la doctrina de responsabilidad en el presupuesto, con presunciones afines a favor de débiles controles en las entradas; contabilidad para las producciones, unidades organizacionales con un mismo fin, y una evaluación rigurosa vía un proceso administrativo formalizado y una considerable información contable. La distinción entre los principios tributarios puede ser un exceso, pero es irrefutable que estas aproximaciones sobre las operaciones administrativas de gobierno tienen diferentes lineamientos en el campo de la administración

Asimismo, cabe mencionar que estas aproximaciones en cuanto a operaciones administrativas de gobierno fueron evidentes en los casos estudiados en mi libro, *Breaking Through Bureaucracy*.<sup>8</sup> Las experiencias estudiadas se situaron en el estado de Minnesota durante el gobierno de Rudy Perpich (1984-1990). Este método de administración del proceso de negocios despliega una operación central de adquisición. Por ejemplo, se ha determinado que esta operación debe enfocarse en acuerdos negociales justos sobre oficios con vendedores que se hayan desempeñado bien en el pasado. Se ha sostenido también que el tiempo invertido a las reglas de compra tiene que ser reducido en un margen sustancial. Esta postura contrasta con la práctica establecida que prioriza una reducción de los bienes adquiridos. En este

nuevo método se dará prioridad a la mejora del desempeño de los departamentos de línea, que constituyen una oportuna ejecución de las reglas de compra y la adquisición de artículos que pueden reducir el costo de sus producciones (más beneficioso que en el caso de las entradas).

Numerosas acciones administrativas específicas fueron requeridas para cambiar las prácticas establecidas en innovativas. En primer lugar, la aprobación legislativa fue obtenida para eximir a los departamentos de línea del requerimiento de usar la compra central para transacciones poco valorables en dólares. En segundo lugar, a un personal no supervisor en la compra central se le concedió una “autoridad de firmar” de tal modo que sus determinaciones pudieran ser ejecutadas inmediatamente. La delegación de firma redujo el tiempo destinado y dispuso que los supervisores se enfocaran en temas que requerían de su gran experiencia y condición. En tercer lugar, ejecutivos decidieron demostrar que ellos tenían autoridad legal para tomar en consideración el desempeño del anterior vendedor. Cuando un determinado vendedor de muebles pierde una oferta en el campo en que la firma se ha desarrollado pobremente en el pasado, una corte puede interponer una demanda. Los ejecutivos de estado optaron por defender su incierta discreción legal para escoger sólo “postores responsables”. La resolución de este caso clarificó la situación legal y el estado desarrolló su discreción en un programa sistemático para brindar un criterio negocial que se mantenga en el campo de la adquisición gubernamental. Finalmente, las ideas en torno a una administración de calidad fueron aplicadas para fomentar una cultura más igualitaria (por ejemplo, ciertas agencias administrativas fueron trasladadas hacia una sección central, sin ventanas) y establecer adecuadas medidas procesales, como el destinar un tiempo limitado.

El método de administración ejecutiva, asociado con la disciplina funcional de contabilidad administrativa y control, fue determinante en la provisión de servicios internos. Basado en un principio de esquemas de cargas de respaldo y reglas de contabilidad de resultado, los ejecutivos crearon procesos administrativos que centraban su atención y responsabilidad en unir objetivos para el desarrollo financiero. Para los servicios en que la red o economías de escala justificaron un requerimiento en el que, las agencias de línea hicieron uso de servicios brindados centralizadamente, los usuarios se vieron envueltos en procesos estructurados para la toma de decisiones

8 BARZELAY, Michael, “Breaking Through Bureaucracy. A new Vision for Managing in Government”.

que afectaban la unidad de costo – y las cargas- de una operación centralizada. Para los servicios donde la red y las economías de escala eran sencillas, las agencias de línea requirieron de suministro centralizado. En estos casos, las operaciones centrales fueron estructuradas como centros de ganancias. Las dificultades financieras llevaron tanto una reposición del mercado por parte del estado de gobierno o la cesación de actividades.

La administración del proceso negocial y el desarrollo de la administración son indudablemente relevantes para el debate en torno a las operaciones administrativas gubernamentales. Sin embargo, algo de ingenio se requiere para realizar este adiestramiento de conceptos para las circunstancias propias del sector público. Las reglas constituídas de manejo asociado con disciplinas funcionales de administración, son optimizadas frente a situaciones donde producciones concretas son vendidas a consumidores a cambio de dinero. Usualmente es tomada como una condición de respaldo que el diseño organizacional es más que una estructura jerárquica sino una burocracia profesional o adocrática. En el sector público, las circunstancias típicas son diferentes de aquéllas propias del sector privado. Las reglas establecidas a dedo típicamente necesitan ser separadas a favor de métodos innovativos para la administración de procesos negociales y la ejecutiva. Por lo tanto, el entusiasmo por esta corriente depende de la familiaridad sustantiva con los desarrollos más recientes en estas disciplinas funcionales como la contabilidad administrativa y el control.

#### LA CORRIENTE DE POLÍTICAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las políticas de administración pública son reglas de amplia jurisdicción y constituyen hábitos para dirigir, motivar y evaluar los programas del sector público y las agencias. Estas reglas institucionales y costumbres pueden ser clasificados analíticamente en cinco áreas: i) proceso de planeamiento del gasto y administración financiera; ii) servicio civil y relaciones laborales; iii) adquisiciones; iv) organización y métodos; y v) auditoría y evaluación. En casi innumerables formas, las políticas de administración establecen un ambiente burocrático en el cual operan las agencias gubernamentales.

La corriente de políticas de administración pública es considerada como esencial por las razones que se expodrán a continuación. Una de las más importantes es la comprensión de los cambios de la política asumida por la administración pública, que se llevó a cabo en varios países durante la década pasada o tal vez, desde hace dos décadas. En tal sentido, Nueva Zelanda, mencionada anteriormente, es un caso donde los cambios

políticos se han dado en todas las áreas ya mencionadas previamente. Sus cambios fueron difícilmente adoptados e incorporados en un paquete político llamado “Administración Gubernamental”.

Una segunda razón es que el desarrollo de las políticas de administración pública ha sido un objetivo estable en varios gobiernos incluyendo Reunido Unido, Estados Unidos, Canadá y Suecia a lo largo cierto período de tiempo.

En tercer lugar, la importancia de esta corriente, es que los políticos en varias jurisdicciones consideran a los temas de dinero, personal, organización y evaluación, como puntos íntimamente vinculados y, no como esferas separadas. El efecto de las reglas de administración financiera y las costumbres, por ejemplo, parece depender de otras opciones, entre ellas la estructura organizacional, compensación ejecutiva y, el portafolio de auditoria y practicas de revisión. Basado en esta percepción de interrelación, los políticos intentan configurar las políticas de administración pública como un sistema de administración de amplia jurisdicción. Mientras que su poder sea menor que su alcance, esta situación conllevara que las políticas de administración pública sean un punto atractivo para las discusiones de la NAP.

Cabe señalar que para algunos, la nueva teoría de la administración pública se centra en la búsqueda y selección de alternativas políticas de administración pública. Mientras esta percepción es cuestionable, las ideas administrativas y los conceptos sobre el análisis económico de instituciones son más seguras y prosperan en esta corriente. Al respecto, la corriente es actualmente turbulenta.

Un caso a debatir son los comentarios a la experiencia de Nueva Zelanda. En una conocida y amplia investigación, el profesor Allen Schick de la Universidad de Maryland y de la Institución Brookings, afirmaba que las reformas en dicho país no fueron óptimas cuando fueron valoradas a partir de una visión ventajosa de las ideas de administración pública, ya que fueron sacadas del campo de la política pública y la administración. El profesor Schick precisa la necesidad de diálogo entre los que postulan su posición y aquellos economistas profesionales inclinados hacia un estudio académico de las organizaciones económicas e instituciones. En líneas generales, el diálogo se debe plantear entre el administracionismo versus el contractualismo.<sup>2</sup>

9 Véase SCHICK, Allen, “The Spirit of Reform: Managing the New Zeland State Sector in a Time of Change”. <http://www.sec.govt.nz/siteset.htm>. Para el análisis del trabajo de Schick, véase BARZELAY, op. cit. cap. 6



**CONCLUSIONES**

La Nueva Administración Pública es un debate internacional que despliega una considerable vitalidad, aún una década después de su propia formulación. Esta vitalidad algunas veces ha sido puesta en duda, en parte debido a su especificidad geográfica inicial y débil relación en centros académicos. La vitalidad de este debate en el futuro puede ser sustancialmente realzada por la valiosa participación japonesa.

Es particularmente bienvenida las vastas investigaciones y estudios a cargo de académicos japoneses, que se extienden hacia los campos de la administración, ciencia política, estudios organizacionales, política pública. Siguiendo esta línea, quisiera afirmar que las universidades en el país pueden ser bien consideradas como centros que propicien un dialogo continuado, crítico y constructivo, acerca de la Nueva Administración Pública, en Japón y en cualquier otro lugar, del mundo. 