

**P**

# Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública: Principales Elementos

**Marcela Guzmán Salazar  
Eduardo Menz Queirolo**

Serie Documentos Electrónicos, Noviembre 2020  
Programa Economía y Políticas Públicas



**FLACSO**  
CHILE

# Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública: Principales Elementos

■ Por Marcela Guzmán Salazar y Eduardo Menz Queirolo<sup>1</sup>

## I. Introducción

La gestión pública es un importante desafío desde hace décadas, especialmente para aquellos que en su momento han tenido responsabilidades en la gobernanza de los países, es decir han compartido la responsabilidad en el cumplimiento de objetivos de desarrollo para mejorar la calidad de vida de la población. Esto, en el marco de estructuras organizacionales, de instrumentos o mecanismos para su funcionamiento, y de recursos, sean estos financieros, de personal, tecnológicos e incluso de credibilidad y reputación.

No es muy claro cuando se empieza a desarrollar la gestión pública como disciplina, pero si se sabe qué desde hace más de 100 años políticos, ingenieros, economistas, sociólogos, juristas, filósofos y sicólogos, entre otras disciplinas, han investigado, elaborado teorías, desarrollado enfoques, introducido conceptos y planteado importantes cuestiones en este campo, muchas de ellas válidas hasta nuestros días. Woodrow Wilson (1856-1924) conjuntamente con Max Weber (1864-1920) pueden ser considerados los fundadores de la disciplina, mientras que personalidades tales como Frederick Winslow Taylor (1856-1915), Elton Mayo (1880-1949), Paul Appleby (1891-1963), Aaron Wildavsky (1930-1993), Dwight Waldo (1913-2000), Herbert Simon (1916-2001), Robert Merton (1910-2003), Albert Hirschman (1915-2012), y Charles Lindblom (1917-2018), entre otros muchos, efectuaron grandes contribuciones en el siglo pasado sentando las bases de la gestión pública actual<sup>2</sup>. En las últimas décadas destacan Allen Shick, Michael Barzelay, Maark Moore, Christopher Pollitt, Guy Peters, Geoffrey Shepherd, entre otros.

El propósito de este trabajo no es presentar la evolución de las ideas y el pensamiento en administración o gestión pública, sino que revisar los principales elementos de lo que en estos últimos años se ha denominado Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública. Para desarrollar el propósito señalado, el punto II que sigue

<sup>1</sup> Marcela Guzmán Salazar: Ingeniero Comercial, Bachiller en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Egresada Programa Master en Economía, Ilades-Georgetown University. Consultora nacional e internacional en asuntos de presupuestos públicos y gestión. Docente de FLACSO-Chile.

Eduardo Menz Queirolo: Ingeniero Comercial y Administrador Público. Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Phd © en Políticas Públicas. Se desempeña como Coordinador Docente e Investigador del Programa de "Economía y Políticas Públicas" de FLACSO-Chile.

<sup>2</sup> Ver Shafritz, J. y Hyde (2014).

se referirá, en forma breve, a sus precedentes, el Tipo Ideal Weberiano y la Nueva Gestión Pública respectivamente. El punto III abordará la Post-Burocracia Weberiana o Post-Nueva Gestión Pública, describiendo sus principales conceptos, orientaciones, medidas, y también dificultades.

## II. Tipo Ideal Weberiano y la Nueva Gestión Pública

### 2.1. El Tipo Ideal Weberiano

La gran influencia de Max Weber determinó que durante el siglo XX se instalaran muchos de los elementos de su “tipo ideal”, surgiendo lo que se ha denominado la burocracia weberiana. En pocas palabras, el enfoque “tipo ideal” de Weber es una forma racional de organización basada en la ley y reglas o procedimientos, otorgando importancia a la predictibilidad de los actos administrativos que requiere la ciudadanía, y buscando responder a un patrón en la entrega de servicios que provee el Estado y también las organizaciones privadas. Algunos elementos que destacan son los siguientes:

- ♦ La administración regida por reglas y procedimientos, en la mayoría de los casos universales o uniformes (ej. administración de personal, de compras y adquisiciones y financiera), le otorga una gran formalidad y establece lo que se debe hacer; no arbitrariedad en el actuar de los funcionarios.
- ♦ Su forma de organización se caracteriza por un Poder Ejecutivo organizado jerárquicamente, con jefes de organizaciones públicas elegidos por la autoridad política. Existe el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación; la burocracia está fundada en un sistema organizado donde los funcionarios superiores controlan a los inferiores y existe la posibilidad de apelar una decisión de una instancia inferior ante una superior.
- ♦ La administración de personal considera el mérito como valor y cualidad para acceder y ascender a posiciones en la administración, para garantizar actuaciones competentes de los funcionarios.
- ♦ La administración financiera considera que los recursos públicos quedan establecidos en un presupuesto que determina asignaciones máximas y que debe aprobar el legislativo.

Así, las jerarquías, normas, reglas y procedimientos, y el mérito, garantizarían valores y comportamientos fundamentales en las organizaciones públicas, como el buen desempeño y el ejercicio impersonal de la autoridad; en contraposición con acciones arbitrarias o de intereses, incluidos los político-partidarios<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Mas antecedentes ver Weber, M. (La Burocracia, en Shafritz, J. y Hyde, 2014, páginas 117-125); Barzelay, M. (1998a) y Shepherd, G. (1999).

### 2.2. Cuestionamientos al Tipo Ideal Weberiano<sup>4</sup>

En el período de la posguerra en Europa surgen nuevos desafíos en el campo de la administración. Las organizaciones burocráticas empiezan a responder con dificultad a las mayores funciones de los gobiernos, las que a su vez experimentan una creciente complejidad en su naturaleza. Los hechos anteriores también se observan en países de menor desarrollo, muchos de ellos con instalaciones parciales de elementos del tipo burocrático weberiano, o aún en transición a dicho tipo.

Lo anterior se explica por el surgimiento de significativas transformaciones en la relación entre el Estado y las personas. Estas ocurren principalmente debido a que las restricciones financieras, derivadas del período de posguerra, en el caso de Europa y otros países, fortalecieron el papel de las personas como contribuyentes de impuestos a la vez que usuarios de los servicios públicos. Además, la prestación de servicios uniformes a grandes poblaciones a través de organismos administrados bajo los principios y reglas de la burocracia se va volviendo disfuncional a la evolución de los países, principalmente respecto de la diversificación de necesidades y el fortalecimiento de la voz de los ciudadanos<sup>5</sup>. En efecto, mientras que aumenta el dinamismo y la complejidad en las sociedades, las estructuras grandes, jerárquicas y rígidas pasan a ser lentas en sus reacciones; entre otras características, los centros de dirección y de toma de decisiones quedan muy alejados de las unidades de operación o ejecución de las políticas y programas gubernamentales. En este contexto, y principalmente a partir de la década de los 60s, las personas comenzaron a resentir la uniformidad de los servicios públicos, aumentando la insatisfacción con las respuestas del Estado y reclamando servicios más apropiados a sus crecientes y particulares necesidades.

Dos factores adicionales cabe destacar cuando se observa la declinación del modelo burocrático. Por una parte, los desarrollos tecnológicos, particularmente dinámicos a partir de las dos últimas décadas del siglo XX, se observan incompatibles con muchos de los sistemas de trabajo basados en las reglas o procedimientos previos. Por la otra, las organizaciones burocráticas a veces, o muchas veces, experimentan “captura” por grupos de interés, no distinguiendo el interés público del interés de esos grupos, debilitando el papel del mérito y la búsqueda del bien común.

Así, las jerarquías, normas, reglas y procedimientos, y el grado de presencia del mérito, parecen no garantizar los valores fundamentales y los desempeños requeridos en las organizaciones públicas. Estos nuevos desafíos y problemas dan lugar a nuevos enfoques, no obstante que elementos centrales del modelo burocrático sobreviven;

<sup>4</sup> Mas antecedentes ver Barzelay, M. (1992) y (1998b), Losada, C. (1999).

<sup>5</sup> Ver Hirschman, A. (1977). Fondo de Cultura Económica, México.

surge en varios escenarios de gobierno lo que se ha denominado la Nueva Gestión Pública.

### 2.3. *La Nueva Gestión Pública*

Como respuesta a la crisis del modelo burocrático, en los años 80, en búsqueda de una administración que satisfaga las necesidades de los ciudadanos de un modo más eficiente y eficaz surge, en los países desarrollados, la escuela de la Nueva Gestión Pública (NGP). Esta escuela o corriente introduce elementos que sustituyen, modifican o complementan aspectos del modelo burocrático, no siendo un modelo único ni estructurado. Como señala Dunleavy, P. (2005) "...diferentes conceptualizaciones de NGP, todas enfatizan cosas diferentes...". En efecto, la NGP se caracteriza por una variedad de principios, conceptos e instrumentos, recoge ideas de distintos enfoques o teorías y utiliza aquella más adecuada a las diversas situaciones y circunstancias por las que atraviesa cada administración. Entre los principales enfoques o teorías se encuentran la teoría de la elección pública (se refiere a la relación entre sector público y privado, permitiendo la introducción de mecanismos de mercado en la provisión pública), la teoría de los costos de transacción (resalta costos de la participación privada que no están presentes en la tradicional forma de provisión pública, principalmente derivados de la gestión de contratos con los entes privados y el control de sus resultados, costos que deben analizarse en comparación a los beneficios de la participación de este sector en el ámbito público), la teoría de la agencia (delegación de funciones y autoridad desde un principal a agencias con autonomía, debiendo alinear comportamientos en búsqueda de objetivos establecidos), y el gerencialismo (se centra en la organización interna de la administración, con énfasis en la profesionalización del gerente y la incorporación de instrumentos y prácticas provenientes de la gestión privada)<sup>6</sup>.

Entre las principales medidas que emergen de los enfoques o teorías y que caracterizan a las experiencias de NGP destacan las siguientes:

- ♦ Separación del diseño de las políticas de su ejecución, radicando las responsabilidades de esta en agencias u otras formas organizacionales.
- ♦ Relacionado con lo anterior, incremento de la delegación vertical, es decir el traspaso de funciones y responsabilidades a niveles jerárquicos inferiores. En algunos casos traspasando funciones ejecutivas a agencias dotadas de mayor autonomía administrativa, otorgando mayor poder a los gestores públicos (delegación), flexibilidad, y exigiendo obtención de resultados consistentes con objeti-

<sup>6</sup> Mas antecedentes sobre NGP, enfoque, medidas e instrumentos ver Bresser, L. (2001); Schick, A. (2002); Barzelay, M. (2002); McLaughlin, K., Osborn, S. and Ferlie, E. (2002); Longo, F. (2004); Dunleavy, P. (2005); García, I. (2007), Van de Walle, S. y Hammerschmid, G. (2011); Culebro, J. (2014).

vos de las políticas; en otros profundizando la desconcentración o descentralización de la administración.

- ◆ Incorporación de espacios de flexibilidad presupuestaria, ampliando las atribuciones respecto de decisiones de uso de recursos en los gestores, agencias u otros organismos, vinculando dicha flexibilidad a compromisos de cumplimiento de resultados derivados de objetivos de política, utilizando contratos, convenios u otros mecanismos.
- ◆ Incremento de la delegación horizontal a través de la especialización de funciones en organizaciones o unidades administrativas con propósito único, en la forma de agencias u otras figuras organizacionales.
- ◆ Privatizaciones, externalización de servicios al sector privado, asociaciones público-privadas.
- ◆ Incorporación o fortalecimiento de conceptos, instrumentos, tecnologías y prácticas del sector privado; gerencialismo.
- ◆ Relacionado con lo anterior, incorporación de sistemas de dirección estratégica y de control de gestión, desarrollando sistemas, instrumentos y prácticas de monitoreo y evaluación de logros que permitan instalar nuevas formas de transparencia y rendición de cuentas.
- ◆ Presupuesto basado en resultado, incorporando información de los sistemas de monitoreo y evaluación en procesos de toma de decisiones presupuestarias.
- ◆ Simplificación de normativas y procedimientos que regulan las acciones públicas, tanto respecto de quienes son parte de la administración como respecto de quienes son beneficiarios.
- ◆ Orientación a los usuarios en la provisión de prestaciones de bienes y servicios públicos, para responder con productos más adecuados a la diversificación de necesidades y exigencias de los ciudadanos (contribuyentes y con voz), aplicando medidas o instrumentos tales como: comunicación de planes y objetivos, cartas de servicios estableciendo derechos, libros de quejas y sugerencias, centros informativos y ventanillas únicas, mediciones de satisfacción con los servicios otorgados, reportes de logros y rendición de cuentas, consultas a usuarios u otras formas de participación.
- ◆ Introducción de formas de incentivo monetario al personal/funcionarios y directivos públicos, como retribución variable para premiar el cumplimiento de objetivos (performance related pay). Se busca cambiar comportamientos en línea con usuarios más exigente y escrutinios más amplios.
- ◆ Introducción de formas de transparencia de la información pública, con énfasis en los ciudadanos, parlamentos, las propias organizaciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, y los medios.

Los énfasis en la delegación otorgando mayores grados de flexibilidad a los gestores, el uso de contratos y la expansión de sus responsabilidades, así como el monitoreo y evaluación del desempeño y la orientación al cliente son conceptos esencialmente

contra-burocráticos. Reflejan un cambio fundamental en la gestión pública pasando desde fuertes jerarquías y procedimientos uniformes hacia formas que buscan mejores desempeños, principalmente en términos de eficiencia, economía y eficacia de las políticas y sus intervenciones.

Numerosas iniciativas se observan en el mundo desarrollado. Destacan Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos países que en los años 80 inician ambiciosos procesos de reestructuración del sector público. Posteriormente Irlanda, Holanda, Dinamarca, y países emergentes, avanzan, a distintos ritmos, en la misma dirección.

Además de no ser un modelo único y estructurado como ya se señaló, la incorporación de los elementos de la NGP en los países no sigue trayectorias lineales ni homogéneas. Las experiencias son diferentes unas de otras en términos de sus puntos de partida<sup>7</sup>, los elementos que introducen, sus formas específicas, sus alcances y sus secuencias.

### 2.4. Cuestionamientos a la NGP

A pesar de la importancia de las innovaciones del tipo NGP se han efectuado pocas evaluaciones generales. Algunas evaluaciones parten de una crítica influenciada en posiciones ideológicas; otras tienden a tomar los anuncios de reforma sin considerar si tuvo lugar realmente<sup>8</sup> o cual fue su verdadero alcance y efectos reales; y en otros casos las evaluaciones han tendido a centrarse en tipos específicos de medidas en tipos específicos de sectores<sup>9</sup>. Adicionalmente, la aplicación de una medida específica puede estar afectada por otras medidas o por contextos más amplios en que estas operan (político, administrativo, cultura organizacional, etc.) resultando en efectos desiguales<sup>10</sup>, lo que conduce al cuestionamiento de hasta qué punto existe un modelo de NGP que pueda utilizarse como análisis comparativo<sup>11</sup>. Todo lo anterior hace difícil una evaluación de la NGP siendo su éxito ampliamente debatido. Al respecto han surgido críticas y cuestionamientos a formas o medidas específicas, algunas de las cuales se presentan brevemente a continuación<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, como señala Bresser, L. (2001) página 6 "...la administración pública brasileña, distaba todavía del modelo burocrático cuando, en 1995, se involucró en las reformas de la gestión pública...".

<sup>8</sup> Como se señala en Van de Walle, S. y Hammerschmid, G. (2011) "...al analizar el impacto de NGP, es crucial distinguir entre el discurso y la realidad...se habla mucho de reforma, sin acción, pero con hipocresía y doble discurso... los sectores públicos a menudo han introducido innovaciones específicas tradicionalmente asociadas con la NGP, pero sin adoptar también la filosofía de elección pública de la NGP...".

<sup>9</sup> Ver Andrews, R. y Van de Walle, S. (2012).

<sup>10</sup> Revisión de aspecto de contexto y cómo influyen ver Flynn, N. (2002).

<sup>11</sup> Mas antecedentes ver Pollitts, C. (2005).

<sup>12</sup> Ver Dunleavy, P. (2005), OECD (2005) Chapter 4; Van de Walle, S. y Hammerschmid, G. (2011). Culebro, J. (2014).

- ♦ La separación entre responsabilidades políticas y de ejecución, estas últimas depositadas en gerentes o directivos de agencias u organismos, en algunos casos ha debilitado las responsabilidades de estos, en especial cuando existe dificultades para disponer de sistemas de monitoreo que entreguen información de desempeño para rendiciones de cuenta completas y oportunas.
- ♦ Relacionado con lo anterior, en la delegación vertical se observan dificultades para alinear el comportamiento de los directivos y funcionarios de las agencias, u otras formas organizacionales, sobre la base de los incentivos establecidos en contratos u otros mecanismos de exigibilidad de cumplimiento de objetivos y metas. Tales dificultades se originan en asimetrías de información entre el principal y las agencias a favor de estas últimas, lo que no es compensado con los mecanismos de monitoreo y seguimiento de cumplimiento de objetivos. En algunos casos, tales dificultades generan o profundizan tensiones entre el principal, que representa el espacio de lo político, y la autonomía institucional.
- ♦ En lo que se refiere a delegación horizontal, la creación de agencias especializadas y con mayor autonomía ha producido fragmentación, con consecuencias en la coordinación/cooperación necesaria entre organizaciones relacionadas, y como parte de esto, en la capacidad de generación de capacidades a través de compartir el conocimiento, restando efectividad a las políticas.
- ♦ Se observan tensiones entre mayor autonomía y flexibilidad por un lado y el necesario control y rendición de cuentas por otro; y entre la eliminación de ciertas reglas y procedimientos tradicionales por un lado y la incorporación de nuevas reglas y procedimientos asociados a los nuevos instrumentos y mecanismos por otro.
- ♦ La gestión de contratos en algunos casos ha mostrado altos costos de transacción, agravado por dificultades en la medición de logros. Lo anterior también ha facilitado la ocurrencia de hechos de corrupción en algunas situaciones.
- ♦ La era digital y su rápida evolución lleva consigo importantes cambios en la relación de las personas con el Estado, no todos debidamente considerados en los mecanismos o medidas.
- ♦ Los mecanismos de pago por desempeño en el marco de la incorporación de incentivos monetarios a funcionarios y directivos muestra efectos no concluyentes, en algunos casos efectos limitados e incluso negativos<sup>13</sup>.
- ♦ El énfasis en el carácter técnico de los instrumentos ha conducido, probablemente en muchos casos, a subestimar las consideraciones de economía política de los cambios, afectando su implementación y funcionamiento en espacios institucionales con múltiples intereses político- ideológico, gremiales y burocráticos<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ver OECD (2005a); OECD (2005b) Chapter 6 (6.3); Perry, J.; Engbers, T. and Yun, S. (2009) y; OECD (2012).

<sup>14</sup> En opinión de Bresser (...) la ideología burocrática atrincherada representa los obstáculos principales a la gestión pública o reforma gerencial del aparato del Estado.



## III. Post Burocracia Weberiana o Post Nueva Gestión Pública

### 3.1. Principales Aspectos

Las críticas y cuestionamientos, tanto a la NGP como al ideal burocrático weberiano, origina una nueva corriente de pensamiento. Esta tampoco constituye un modelo estructurado, sino que más bien comprende diferentes enfoques que enfatizan reorientaciones de las experiencias precedentes, proponiendo cambios como respuesta a los efectos no deseados, a los logros no alcanzados y a los nuevos desafíos que enfrentan los gobiernos. Esta nueva corriente se conoce como Post Burocracia Weberiana o Post Nueva Gestión Pública, e incluye medidas o acciones como las siguientes<sup>15</sup>:

- ♦ Reforzamiento del centro para eliminar o minimizar la fragmentación del gobierno por medio de la introducción de una dirección central que unifique las medidas de política y facilite la coordinación entre organismos. Lo anterior, entre otras acciones, se concreta en experiencias de revisión y fortalecimiento de los Centros de Gobierno<sup>16</sup>; iniciativa que se vincula con el Enfoque Integrador del Gobierno (Whole of Government Approach)<sup>17</sup>.
- ♦ Promoción de iniciativas horizontales para un mejor trabajo conjunto, promoviendo la coordinación-colaboración entre organizaciones. Lo anterior se concreta en la creación de unidades de colaboración interministerial e inter-organizacional, consejos intergubernamentales, programas intersectoriales, metas estratégicas compartidas, ventanillas únicas; iniciativas que se vinculan con el enfoque Iniciativa del Gobierno Unido (Joined up Government)<sup>18</sup>.
- ♦ En línea con lo anterior, mayor énfasis en trabajo interdisciplinario propiciando miradas más holísticas de los problemas crecientemente complejos, para responder con mejores soluciones y lograr mayor aceptación.

<sup>15</sup> Mas antecedentes ver OCDE (2006), Christensen and Laegreid (2007); Pollitt, and Bouckaert, G. (2011) (Culebro, J., 2014).

<sup>16</sup> El Centro de Gobierno se refiere al grupo de instituciones que prestan apoyo directo a la autoridad de gobierno. A diferencia de los ministerios sectoriales (salud, educación, etc.) y de otros organismos, el Centro de Gobierno no está directamente involucrado en la prestación de servicios, y no se concentra en un área específica de política si no que vela por una perspectiva general. Sus principales propósitos son: asegurar la coherencia de la acción del gobierno, dirigir la acción política del gobierno, conducir las comunicaciones, observar e impulsar el desempeño del conjunto del gobierno, y establecer un marco respecto de la relación con los ciudadanos. Mas antecedentes ver Alessandro, M.; Lafuente, M. y; Santiso, C. (2013).

<sup>17</sup> Como una respuesta a un conjunto de efectos no esperados de la NGP tales como el debilitamiento del control político, así como la fragmentación y poca coordinación entre las áreas del gobierno derivados de la excesiva especialización en organizaciones de propósito único, generando problemas de coordinación horizontal, surge el Enfoque Integrador del Gobierno (Whole of Government Approach). Este se refiere a un conjunto de reformas o medidas orientadas al fortalecimiento de los poderes centrales y el diseño de sistemas flexibles de regulación, así como de coordinación entre diferentes sectores de política pública mediante el establecimiento de mecanismos que faciliten una mayor cooperación entre las organizaciones o a través del fortalecimiento de redes e instrumentos de gobernanza promoviendo la integración vertical y la horizontal. Mas antecedentes ver OCDE (2006), Christensen and Laegreid (2007). (Culebro, J., 2014).

<sup>18</sup> Como una respuesta ante la creciente fragmentación y la necesidad de mayor coordinación horizontal como resultado de la excesiva creación de organizaciones con propósito único, surge el enfoque Iniciativa del gobierno unido (Joined up Government) que enfatiza la integración de diferentes organizaciones con distintas culturas, incentivos y formas de operar. Ver Culebro, J. (2014).

- ◆ Rediseño o disminución de algunas flexibilidades otorgadas a agencias u otras formas organizacionales, ajustando o reponiendo controles desde el centro o principal; más control vertical. Lo anterior en casos en que la mayor autonomía ha mostrado significativas dificultades para conducir los comportamientos hacia lo objetivos esperados.
- ◆ Reafirmación del rol que cumple el derecho administrativo en la gestión pública, preservando y fortaleciendo principios básicos respecto de la relación del Estado con la ciudadana (igualdad ante la ley, privacidad, seguridad jurídica y escrutinio del Estado).
- ◆ Gestión basada en desempeño, como un concepto más amplio que observar solo resultados finales o impactos, enfatizando la preocupación por el valor público<sup>19</sup>. Lo anterior requiere utilizar instrumentos o mecanismos que se preocupen de todas las etapas de la cadena de generación de valor, entre otros: dirección estratégica; gestión de procesos de producción, de provisión y entrega; gestión de calidad y satisfacción de usuarios. Incluye disponer de sistemas de monitoreo/seguimiento y evaluación de las distintas etapas de la cadena de generación de valor<sup>20</sup>.
- ◆ Énfasis en un sentido de valores tales como: trabajo en equipo, ética común, cultura cohesiva (pertenencia, alineación), introduciendo innovaciones en comunicación, participación, reconocimiento y manejo de conflictos, entre otras.
- ◆ Incorporación a la era digital, facilitando la construcción de relaciones más colaborativas y participativas con los ciudadanos, empresas y organizaciones no gubernamentales, ya sea en definiciones de prioridades políticas, diseño de los bienes y servicios, e incremento de transparencia y control ciudadano. Como se señala en OECD (2014), el reto para el sector público es integrar las tecnologías digitales en los esfuerzos de modernización: las capacidades, los flujos de trabajo, los procesos, las operaciones, y las metodologías deben adaptarse a la rápida evolución de las partes que ya están habilitadas y, en muchos casos, empoderadas, por el entorno digital. Se requiere de reorganización de los gobiernos para que este pase a ser un Gobierno digital<sup>21</sup>, impulsado por los datos<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Según OECD (2014) el valor público se refiere a "...diversos beneficios para la sociedad que pueden variar según la perspectiva o los actores, incluyendo los siguientes: 1) bienes o servicios que satisfagan los deseos de los ciudadanos y clientes; 2) opciones de producción que satisfagan las expectativas ciudadanas de justicia, equidad, eficiencia y eficacia; 3) instituciones públicas debidamente ordenadas y productivas que reflejen los deseos y preferencias de los ciudadanos; 4) equidad y eficiencia de la distribución; 5) uso legítimo de los recursos para lograr fines públicos; y 6) innovación y adaptabilidad a las preferencias y demandas cambiantes..."

<sup>20</sup> En particular en organismos o áreas de responsabilidad en que es difícil medir los resultados final o impactos, y por tanto se debe observar el desempeño en etapas anteriores de la cadena de generación de valor público; para actuar, efectuado ajustes o mejoramientos con oportunidad (ver Marcel, M.; Guzmán, M.; Sangines, M. (2014). Capítulo 6).

<sup>21</sup> Según OECD (2014) el Gobierno Digital se refiere "...al uso de tecnologías digitales, como parte integrada de las estrategias de modernización de los gobiernos, para crear valor público. Se basa en un ecosistema de gobierno digital compuesto por actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos e individuos que apoya la producción y el acceso a datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno..."

<sup>22</sup> Mas antecedentes ver Dunleavy, P. (2005).

- ◆ Complementación de la democracia representativa, incorporando un conjunto de mecanismos de consulta y representación directa de las preferencias de los ciudadanos.
- ◆ Profesionalización del servicio público, para que el funcionario no se convierta simplemente en un experto en su ámbito de acción, sino que se consolide como profesional gestor, con capacidad de liderazgo y orientado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos/usuarios.

No obstante las medidas planteadas, otros elementos de la NGP permanecen. Algunos ejemplos son los siguientes: la orientación del accionar público hacia los búsqueda de resultados; la necesidad de disponer de monitoreo y evaluación como mecanismos permanentes de generación y sistematización de información de desempeño, para alimentar los análisis y decisiones; la importancia de la rendición de cuentas a actores políticos y directivos, y la transparencia como valor público; el otorgamiento de grados de flexibilidad y autonomía, con controles desde el centro o principal; la preocupación por la calidad de servicio y satisfacción de los ciudadanos-usuarios, entre otros. De igual modo permanecen muchos de los elementos del ideal burocrático weberiano como también han permanecido durante las experiencias de NGP.

En síntesis, se observa un modelo híbrido que tiene características de los modelos anteriores, rescatando cualidades de ambos; el rigor de la lógica burocrática y la flexibilidad del funcionamiento neo-gerencial. Como señala Pollitt, and Bouckaert, G. (2011) "...en la NGP tenemos la reacción original contra la burocracia tradicional y el gran gobierno. El nuevo modelo iba a ser empresarial. La gestión era la habilidad clave. Los mercados y los incentivos fueron los mecanismos clave. En el Nuevo Estado Weberiano tenemos un énfasis diferente. Sí, el aparato estatal requiere modernización, pero el mundo empresarial no tiene todas las respuestas. La burocracia tradicional tiene virtudes que deben preservarse (responsabilidad clara, probidad, previsibilidad, continuidad, mucha atención a la ley). La clave es encontrar formas de combinarlos con procedimientos más eficientes y una postura más flexible y receptiva hacia las necesidades de una ciudadanía cada vez más diversa..."<sup>23</sup>.

### 3.2. Dificultades

Los nuevos énfasis o ajustes también enfrentan dificultades necesarias de señalar. Los problemas de coordinación/colaboración en la prestación de servicios no es un fenómeno nuevo, ni propio de la NGP, sino más bien un asunto que ha cruzado enfoques. Las iniciativas horizontales para promover la coordinación/colaboración también tienen complejidades y dificultades como la pérdida de foco; tensiones y conflic-

<sup>23</sup> Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), pp 23.

tividad entre unidades organizacionales, entre otras causas por cuestiones de reparto de poder; altos costos en tiempo; responsabilidad más difusa respecto de los resultados y de la rendición de cuentas, entre otras<sup>24</sup>. Por otra parte, la construcción de un sentido de valores robusto es un cambio cultural de mediano plazo, y con exigencias de adaptabilidad permanente; el reforzamiento del centro genera tensiones con los niveles subnacionales; el gobierno digital introduce preocupantes riesgos respecto de la seguridad de la información y complejos desafíos de regulación, entre otras dificultades; y el énfasis en funcionarios públicos más profesionales, buenos gerentes y receptivos a las demandas de los usuarios entra en tensión con intereses de los actores políticos, la expresión en inglés “hung out to dry” hace alusión a esta tensión<sup>25</sup>.

### 3.3. *Un Nuevo Paradigma o un Continuo de Transformaciones?*

En la práctica los países que más avanzaron en la NGP luego han combinado enfoques e instrumentos, y se han adaptado a nuevas situaciones y efectos incorporando aprendizajes. Como se señala en Christensen, T. y Lægneid, P. (2007) “...se aprecia un reequilibrio o ajuste del modelo básico de NGP en una dirección más centralizada, pero sin cambios fundamentales...”. O Bien como señala Jouke de Vries (2010), la NGP no está muerta, partes de esta todavía están vivas, es temprano para hablar de cambios de tercer orden<sup>26</sup>; los cambios observados no alcanzan a ser un nuevo paradigma.

Entonces, los cambios post NGP o Post weberiano constituyen un continuo de transformaciones, algunas sin duda de mucha significación. Como ha ocurrido a lo largo de décadas, la gestión pública, con sus continuidades y interrupciones, seguirá en movimiento, adaptándose, incorporando nuevos conocimientos, tecnologías, aprendizajes y demandas de la sociedad.

Respecto de esto último, la experiencia de la pandemia COVID 19 ha mostrado enfoques, medidas o instrumentos insuficientes para abordarla en gran parte de los países; a la vez ha colocado en el centro nuevos desafíos de gestión. De igual modo, legará aprendizajes que podrán perfeccionarse permitiendo saltos significativos en áreas tales como: el desarrollo y uso de las herramientas digitales en variados campos; la coordinación interinstitucional, incluyendo las comunicaciones; la multidisciplinariedad o formas más holísticas de abordar los problemas públicos, y; las relaciones con niveles subnacionales y la sociedad civil. Estos y otros son y serán los retos de la gestión en lo que viene.

<sup>24</sup> Ver Bryson, J.; Crosby, B.; Middleton, M. (2015) y Osei-Kojo, A., Bawole, J.N. & Sakyi, E.K. (2020).

<sup>25</sup> Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), pp. 172.

<sup>26</sup> Según la teoría de Peter Hall señalada en Jouke de Vries (2010) pp. 2, hay tres posibilidades de cambio. Un cambio de primer orden definido como pequeño o marginal, consecuencia del aprendizaje técnico por parte de funcionarios y especialistas; un cambio de segundo orden, un poco más grande, pero incremental, consecuencia del aprendizaje social y; un cambio de tercer orden definido como un cambio de paradigma general, principalmente como resultado de una crisis o anomalía.

### Bibliografía

Alessandro, M.; Lafuente, M., y; Santiso, C. (2013). El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituciones para el Desarrollo (IFD). División de Capacidad Institucional del Estado (ICS). Nota Técnica DB-TN-591. Octubre 2013.

Andrews, R. y Van de Walle, S. (2012). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. June 2012, COCOPS. Working Paper No 7.

Barzelay, M. (1992). Breaking Through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government. Berkeley University of California.

Barzelay, M. (1998a). "Más allá del paradigma burocrático". Capítulo 1. Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública, Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, M. (1998b). "El Paradigma Posburocrático desde la Perspectiva Histórica". Capítulo VIII. Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, M. (2002). Origins of the New Public Management. An International View from Public Administration/Political Science. New Public Management. Current Trends and Future. Prospect. Part 1, Chapter 2. Edited by Kate McLaughlin. Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie. Routledge, London and New York.

Bresser, L. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin embargo.

Bryson, J.; Crosby, B.; Middleton, M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. Public Administration Review, Vol. 7.

Culebro, Jorge E. (2014). Modernización Administrativa y Post-Nueva Gestión Pública. De los Dilemas y Tensiones hacia las Nuevas Formas de Coordinación y Regulación. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Universidad de Guanajuato. Volumen III, número 1, enero-junio 2014. Pp. 53-74. 2014.

Dunleavy, P. (2005). New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. London School of Economics and Political Science.

García Sánchez, Isabel María (2007). La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias. Presupuesto y Gasto Público 47/2007. Secretaría General de Presupuestos y Gastos 2007. Instituto de Estudios Fiscales.

Guy, P. and Jon, P. (2016). Comparative Governance. Cambridge University Press.

Hirschman, A. (1977). Salida, Voz y Lealtad. Fondo de Cultura Económica, México.

Longo, F. (2004). Las Tendencias de Reforma de la Gestión Pública de las Personas en Las Democracias Avanzada. En punto 5 de Merito y Flexibilidad: La Gestión de las Personas en las Organizaciones del Sector Público.

Losada, C. (1999). ¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.

Marcel, M.; Guzmán, M.; Sangines, M. (2014). Presupuesto para el Desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Capítulo 7.

McLaughlin, K.; Osborne, S. and Ferlie, E. (2002). New Public Management. Current Trends and Future. Prospect. Edited by Routledge, London and New York.

Moore, Mark (1998). Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público, Barcelona, Paidós.

Norman Flynn, N. (2002). Explaining the New Public Management: the importance of context. New Public Management. Current Trends and Future. Prospect. Part 1, Chapter 4. Edited by Kate McLaughlin. Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie. Routledge, London and New York.

OECD (2005a). Performance-Related Pay Policies for Government Employees.

OECD (2005b). Modernising Government. The Way Forward. pp. 111-120

OECD (2006). Whole of Government Approaches to Fragile States. OCDE. Paris.

OECD (2010). Value for Money in Government: Public Administration After New Public Management.

OECD (2012). Public Sector Compensation in Times of Austerity. Chapter 3: Managing Compensation in a Post “New Public Management” Era. November 2012.

OECD (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Adopted by the OECD Council on 15 July 2014.

Osei-Kojo, A.; Bawole, J.N. & Sakyi, E.K. (2020). The Opportunities and Constraints to Collaboration in Public Sector Management. *Public Organization Review* 20.

Perry, J.; Engbers, T. and Yun, S. (2009). Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review*, Jan - Feb, 2009, Vol. 69, No. 1 (Jan. - Feb., 2009), pp. 39-51.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Oxford University Press.

Pollitts, C. (2005). The New Public Management in international perspective. An analysis of impacts and effects, Chapter 16. In McLaughlin, K.; Osborn, S. and Ferlie, E. *New Public Management. Current Trends and Future*. Prospect. Edited by Routledge, London and New York. 2005.

Schick, A. (2002). Agencies in Search of Principles *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2, N°1 7-26.

Shafritz, J. y Hyde (2014). *Clásicos de Administración*. Fondo de Cultura Económica.

Shepherd, G. (1999). La Administración Pública en Americana Latina y el Caribe: en Búsqueda de un Paradigma de Reforma. En *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Van de Walle, S. y Hammerschmid, G. (2011). 'The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors' (review essay). *Halduskultuur - Administrative Culture*, 12(2): 190-209. Hertie School of Governance, Germany.

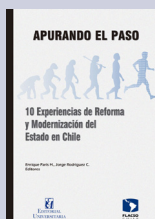
FLACSO-Chile es un organismo internacional, autónomo, regional, de carácter académico e interdisciplinario con una VISIÓN amplia y crítica de las ciencias sociales. Es un centro de pensamiento latinoamericano orientado a promover el desarrollo económico de la sociedad, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento integral de la democracia. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

### Publicaciones FLACSO-Chile

#### Impresas



**Escritos Feministas. La vigencia del pensamiento de Julieta Kirkwood en el Chile actual**  
FLACSO-Chile / Editorial Universitaria



**Apurando el paso. 10 Experiencias de Reforma y Modernización del Estado de Chile**  
FLACSO-Chile / Editorial Universitaria



**La Política Siempre ha sido Cosa de Mujeres: Elecciones y Protagonistas en Chile y la Región**  
FLACSO-Chile

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile  
Tel.: +56 2 2290 0200 • [contacto@flacsochile.org](mailto:contacto@flacsochile.org)



[twitter.com/FLACSOCHILEORG](https://twitter.com/FLACSOCHILEORG)



[facebook.com/flacso.chile](https://facebook.com/flacso.chile)

**[www.flacsochile.org](http://www.flacsochile.org)**