



Año 24 No. 86

Abril - Junio 2019

Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es> ES

Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina¹

Valdez Zepeda, Andrés²

Resumen

El escrito describe las nuevas tendencias en la gestión pública en América Latina. Se parte desde el modelo burocrático predominante desde la década de los treinta hasta inicio de la década de los ochenta del siglo XX. También, se analiza el modelo post-burocrático, vigente a partir de la década de ochentas hasta la primera década del siglo XXI. Finalmente, se analiza el modelo meta-burocrático vigente hasta la actualidad en la que la gestión pública ha adoptado un enfoque basado en resultados donde los rankings juegan un papel muy importante en los asuntos públicos y de gobierno. Se concluye que, hoy día, el modelo de gestión pública se sustenta en procesos de mejora continua, donde los rankings y las medidas de evaluación del desempeño en perspectiva comparada juegan un papel muy importante en este modelo.

Palabras clave: nuevas tendencias; gestión pública; América latina y modelos administrativos.

Recibido: 25.11.18 Aceptado: 20.02.19

¹ Conferencia inaugural del Dr. Andrés Valdez Zepeda (académico de la Universidad de Guadalajara) en el VIII Congreso Internacional de Gerencia en América Latina, Maracaibo Venezuela, septiembre del 2018.

² Andrés Valdez Zepeda es académico de la Universidad de Guadalajara. azepeda@cucea.udg.mx y avaldezepeda@gmail.com orcid.org/0000-0002-4287-2638

Emerging paradigms in public management in Latin America

Abstract

The paper describes the new trends in public management in Latin America. It starts from the predominant bureaucratic model from the thirties to the beginning of the eighties of the twentieth century. Also, the post-bureaucratic model is analyzed, effective from the decade of the eighties until the first decade of the 21st century. Finally, we analyze the current meta-bureaucratic model in which public management has adopted a results-based approach where rankings play a very important role in public affairs and government. It is concluded that, nowadays, the public management model is based on processes of continuous improvement, where the rankings and performance evaluation measures in comparative perspective play a very important role in this model.

Keywords: new trends; Public Management; Latin America and administrative models.

1. Introducción

La gestión pública en América latina nunca ha sido estática (Dimock, 1937). A lo largo de los siglos, ha evolucionado adoptando nuevos arquetipos de acuerdo con las circunstancias políticas, económicas y sociales de la época (Barzelay, 2001). En un momento histórico, la planeación del desarrollo fue el eje articulador sobre la que se sustentaba la gestión de los asuntos públicos y de gobierno. En otros, ha sido la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas a la sociedad, el eje en el que se articula los esfuerzos de la gestión pública en la región.

Por ejemplo, en la década de los ochentas del siglo XX, una especie de

revolución administrativa recorría la orbe, redefiniendo procesos, prácticas, actitudes y fines de las instituciones públicas. Esta fue una nueva tendencia a escala mundial que llegó a los países latinoamericanos a fines de la década de los noventa y que, por muchos años, se convirtió en el paradigma hegemónico para la administración pública. Esta nueva cosmovisión administrativa fue radicalmente diferente a la predominante en la época del Estado benefactor y relativamente distinta también a la derivada de la época del Estado neoliberal ortodoxo también llamado "Estado mínimo."³

Esta revolución silenciosa, se articuló bajo principios neogerenciales propios de la administración de

³ Un aparato gubernamental sustentado en los principios de austeridad y con una burocracia o nómina gubernamental pequeña, pero eficiente.

empresas privadas, en la búsqueda de la eficiencia, la excelencia y modernización gubernamental, adoptando un modelo gerencial orientado a racionalizar el aprovechamiento de los recursos públicos y mejorar la calidad de los servicios.

El nuevo consenso administrativo, que tuvo sus antecedentes en los escritos de Leonard White (1926), fue resultado de los cambios sucedidos en el concierto internacional en el ámbito político y económico, producto también del desarrollo tecnológico, así como de los nuevos requerimientos y demandas sociales (Torres, 2008). Producto de esta revolución, los países latinoamericanos, casi en su totalidad, incorporaron experiencias de reformas en el sector público siguiendo las ideas y prácticas gerenciales formuladas por las corrientes conocida como Nueva Administración Pública, también llamada el consenso de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en la que se están aplicando principios, esquemas, prácticas y métodos propios del sector empresarial al sector público.

Estos cambios fueron producto también del agotamiento de modelos administrativos ligados a políticas nekeynesianas, que aquí se denominan del primer arquetipo, que llevaron al "Estado obeso," a la ineficiencia gubernamental y a la alta burocratización del sector público, pero también por las carencias y limitaciones de las políticas y filosofías neoliberales ortodoxas (segundo arquetipo), así como por la rediscusión de la nueva importancia no sólo del mercado sino también del Estado en el desarrollo y fomento del bienestar social y la equidad.

De esta forma, la nueva administración pública paulatinamente orientó sus esfuerzos al análisis

de las experiencias, metodologías y procedimientos que desarrollan las empresas privadas, tratando de reproducir en sus esquemas operativos y organizacionales los enfoques, prácticas y filosofías administrativas propias del sector privado. Es así como se observó la aplicación de conceptos y metodologías gerenciales como el de administración estratégica, investigación de operaciones, calidad total, reingeniería, benchmarking, e-government e ISO 9000, por señalar algunos, en actividades del sector gubernamental.

Esta nueva tendencia de gerencia pública no constituyeron en sí una privatización de los servicios públicos, como se dio durante los años ochenta y noventa en varios países latinoamericanos, como el caso de México (Flores, 1988), sino de la manera como se prestan, organizan y evalúan estos servicios, constituyendo un tercer arquetipo o tendencia gerencial. Es decir, ya no se buscaba lograr una administración pequeña, dentro de la perspectiva neoliberal del Estado mínimo, sino un Estado eficiente, de excelencia y de calidad, imprimiéndole una nueva racionalidad administrativa a los asuntos públicos.

En este orden de ideas, el presente escrito describe, en una primera parte, las políticas, acciones y filosofías administrativas del sector público hegemónicas durante el predominio del "Estado benefactor o populista" y, en una segunda parte, durante el periodo conocido como del "Estado mínimo o neoliberal ortodoxo." En un tercer apartado, el escrito detalla, analiza y discute las tendencias, funciones, prácticas y filosofías de la "nueva administración pública" que se impulsaron en la región, como parte de lo que se conoce como el consenso de la OCDE

y que se convirtió en un paradigma administrativo predominante en América latina. En un cuarto apartado, se describe y analiza la nueva tendencia en la gestión pública basada en la evaluación del desempeño y que se materializa en los diferentes rankings. En la parte final, se hace una breve recapitulación sobre los tres arquetipos y acerca de la nueva tendencia predominante en la gestión de los asuntos públicos y de gobierno.

El objetivo del escrito es describir los diferentes arquetipos en materia de gestión pública que han predominado en América Latina en los últimos años, enfatizando en las nuevas tendencias en la administración de los asuntos públicos y de gobierno. La metodología es de carácter cualitativo, describiendo los aspectos más relevantes en las tendencias de la gestión pública en la región.

2. El Estado Obeso e Ineficiente

A partir de la segunda década del siglo XX, el paradigma administrativo predominante en el sector público en América Latina fue el *burocrático de compromiso social*, muy ligado a las tendencias regionales típicas de su época, producto de las recientes revoluciones sociales y de los principios neokeynesianos, de tinte socialista, en boga en una gran parte del mundo, después del éxito de la revolución bolchevique en la entonces Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS).

Esta nueva tendencia administrativa fue producto también de las políticas del *New Deal* propuestas por Roosevelt en los Estado Unidos de Norteamérica después de la gran depresión de fines de los años veinte y durante los treinta, que buscaron

aliviar los efectos negativos de la crisis económica mundial, involucrando crecientemente la participación de los gobiernos en la economía y en la prestación de servicios públicos.

A partir de estos años, el Estado en la región asumió el papel de rector y promotor del desarrollo económico adquiriendo la propiedad de empresas de todos los sectores económicos para asegurarse que la población tuviera acceso a los bienes y servicios que se producían y, de esta manera, poder dar cumplimiento a los compromisos sociales de los movimientos revolucionarios de la primer década del siglo XX.

Bajo esta perspectiva, el aparato burocrático creció en demasía, las políticas de subsidios y de precios controlados se impusieron por encima de los mecanismos de mercado, se decretaron altos aranceles a las importaciones, se aplicó el control de cambios y la economía se sujetó relativamente a los designios de las burocracias partidistas hegemónicas del momento (Tullock, 1965).

Bajo este modelo corporativo, muchos servidores públicos se transformaron en “encomenderos” que “explotaban” un ramo del gobierno y el presupuesto, haciéndolo más inviable e ineficiente, desde la perspectiva económica. Esta fue una época de mucha política y poca administración, en lo que interesaba, al menos desde la perspectiva discursiva, era el compromiso social y el beneficio comunitario.

Es decir, las políticas públicas impulsadas desde las altas esferas gubernamentales estaban al servicio de los ideales y banderas de la revolución, sin importar la racionalidad económica de las mismas y sin atender los principios de calidad en el servicio. Bajo esta nueva realidad, el gobierno se

“apropió,” por diferentes medios, como la nacionalización, de cientos de empresas que en otras épocas eran de participación privada y generó miles de empleos públicos, incrementando notoriamente la burocracia y el gasto público (Buchanan, 1962).

De esta manera, el Estado se convirtió en generador de empleo, en promotor del desarrollo económico y en productor de cientos de bienes y servicios que en otros tiempos eran propios de la empresa privada (Aguilar, 1989). El principio que sustentaba estas políticas enfatizaban, como se señaló anteriormente, en el bienestar social por encima de criterios de eficiencia, competitividad y calidad. Los gremios (sindical, partidista, campesino, etc.) adquirieron gran importancia y una alta influencia en determinar la agenda gubernamental, constituyendo verdaderos cotos de poder partidista, así como en la orientación del gasto público.

Las filosofías que acompañaron este modelo administrativo apuntaban que el sector público más que el privado era el más importante, eficiente y necesario para el desarrollo, por encima de cualquier otro agente, como el propio mercado y el sector privado. Bajo esta perspectiva, lo importante no era tanto la ganancia y la competitividad, sino el bienestar social, tratando de satisfacer las demandas históricas y las reivindicaciones prometidas por la revolución. De esta forma, se impuso

como modelo lo que hoy día se conoce como el Estado benefactor o modelo de sustitución de importaciones, que generó, por un relativamente largo tiempo (más de tres décadas), estabilidad y crecimiento económico, que en algunos países, como México, fue conceptualizado como el “milagro mexicano.”⁴

Sin embargo, esta tendencia económica, política y administrativa llegó a su fin en varios países de la región a inicios de la década de los ochentas del siglo XX producto de la crisis económica, la caída de los precios internacionales del petróleo de fines de la década de los setentas, el alto endeudamiento externo, la corrupción, la sub-administración de los recursos, así como por el alto costo del aparato administrativo. Esta consumación del *paradigma burocrático de compromiso social* se dio también como parte de las tendencias internacionales en la que se impuso el modelo neoliberal ortodoxo impulsado desde los Estados Unidos por Ronald Reagan y por Margaret Thatcher desde Inglaterra, en medio además de las graves dificultades económicas y políticas de los países del bloque socialista.⁵

De esta forma, a partir de la década de los ochentas se reorientó las políticas y filosofías en la administración pública en la región adaptando el nuevo modelo privatizador en boga en la orbe, distanciándose de las políticas nekeynesianas y del modelo burocrático (Villanueva, 2001).

⁴ Véase Héctor Aguilar Camín (1989). Después del Milagro, México: Ed. Cal y Arena.

⁵ Esta nueva corriente del pensamiento se vio reforzada por los planteamientos de Olson (1992) quién cuestionó severamente la poca productividad y los bajos incentivos de las formas colectivas de producción (que generan ineficiencia económica y desincentivan la producción) enfatizando en los incentivos de la forma individual, propios del modelo neoliberal ortodoxo.

3. La nueva gerencia pública

El nuevo modelo gerencial, que constituyó un segundo arquetipo en la administración pública, partió de principios antagónicos a lo que fue el pasado modelo burocrático de compromiso social. Por un lado, del Estado obeso y omnipresente, se pasó al Estado mínimo, en la que lo que importaba era la productividad, el ahorro y la disminución del gasto gubernamental, dejando atrás los principios del compromiso social y las banderas de la revolución. Por el otro lado, la economía cerrada y el desarrollo estabilizador dieron lugar a la apertura comercial, la privatización, la globalización de los procesos productivos y las finanzas, así como al predominio del mercado (Roel, 1999).

De esta forma, inició un indiscriminado proceso de privatización de las empresas públicas, el despido de miles de burócratas, la eliminación de subsidios y de barreras arancelarias, para dar lugar a un modelo sustentado en el libre mercado, la economía abierta, el libre cambio de divisas y el privilegio de los mecanismos de mercado por encima del Estado y el bienestar social. Fue una época en la que el libre mercado fue entendido como el único criterio para que la sociedad creciera, sobreponiéndose a la igualdad y la fraternidad que fueron fundamentos éticos y sociológicos básicos del modelo nekeynesiano.

A diferencia del modelo burocrático en la que la política era preponderante sobre la administración, este nuevo modelo posburocrático, de fuerte

inspiración porfiristas,⁶ pregonaba la primacía de lo administrativo sobre la política y la necesidad de reorientar las prioridades del gobierno hacia áreas estrictamente necesarias, dando un privilegiado papel y un holgado espacio a la iniciativa privada como promotora del desarrollo económico.

Las políticas públicas impulsadas desde el gobierno estuvieron orientadas hacia la venta, privatización y desmantelamiento de la gran mayoría de las empresas públicas, así como a la desregulación y simplificación administrativa impulsada a través de sendas reformas legales, la participación del sector privado nacional y extranjero en los servicios y empresas otrora de carácter público a través de concesiones o coparticipaciones y la implementación de programas de ajuste y recorte presupuestal al gasto público.

En el campo de la administración pública, se produjo también una especie de metamorfosis gerencial, de gran envergadura, en la que los administradores de compromiso social y de fuerte identificación revolucionaria, característico del pasado, fueron sustituidos por gerentes públicos que buscaban la modernización, la eficiencia, el ahorro y la productividad. "Hacer más con lo mismo" (Friedman, 1995) y reducir al mínimo la burocracia era el principio rector del nuevo modelo administrativo característico del Estado neoliberal ortodoxo.

De esta forma, se introdujeron de manera acrítica nuevas políticas gerenciales en el sector público como

⁶ José de la Cruz Porfirio Díaz Mori fue presidente de México de 1884 a 1911. Su régimen político fue conocido como el porfiriismo. Su lema de gobierno fue "Mucha política, poca administración".

la evaluación del desempeño, el presupuesto por programas y base cero, el programa de retiro voluntario o el despido masivo de empleados gubernamentales, y el desplazamiento de las estructuras jerarquizadas y centralizadas, para dar lugar a una gerencia pública acotada, desconcentrada y descentralizada.

Las filosofías que acompañaban a esta nueva tendencia administrativa señalaban que el interés egoísta del individuo y no la comunión de intereses era el motor que movía a la humanidad y a la economía misma y que, por lo tanto, se debería privilegiar el libre mercado introduciendo una nueva racionalidad administrativa a los asuntos públicos. La creencia en que el sector público es menos eficiente que el privado y que la predominancia del espíritu empresarial debería ser el nuevo paradigma de la administración pública eran otros de los fundamentos filosóficos de la nueva tendencia administrativa.⁷

Este nuevo modelo posburocrático también conocido como el *enfoque de finanzas públicas* implicaba la búsqueda de la estabilidad macroeconómica (Friedman, 1995), el equilibrio entre ingreso y egresos (análisis de costo y beneficios) gubernamentales, el redimensionamiento del Estado y la consecuente reducción del tamaño de la administración pública. Este modelo implicaba también, en la esfera económica, una rígida disciplina fiscal, una reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, libre

cambio de divisas, políticas comerciales de libre mercado, apertura a la inversión extranjera, desregulación y certidumbre en los derechos de propiedad. Es decir, el *arquetipo de finanzas públicas* suponían la reducción de costos ante un escenario de crisis, escasez y competencia, por lo que se impulsaron en el país los *pactos económicos*, que no fueron más que acuerdos de las cúpulas obrero, patronales y gubernamentales para la reducción de salarios de los trabajadores, tratar de controlar los precios y reducir la inflación.

Sin embargo, este nuevo modelo administrativo, económico y político, de fuerte orientación conservadora, en boga desde los ochentas hasta finales de la década de los noventas, no pudo superar ni resolver los problemas de pobreza, marginación social, deterioro ecológico, ineficiencia gubernamental y subdesarrollo económico, como tampoco lo había realizado, en una perspectiva de largo plazo, el arquetipo burocrático de corte nekeynesiano. Es decir, estas nuevas políticas que estaban orientadas a superar la crisis fiscal y económica de los estados benefactores no pudieron dar respuesta a las nuevas circunstancias y necesidades que la sociedad le planteaba al gobierno.

De esta forma, surgió un nuevo modelo administrativo, de fuerte léxico y estirpe neogerencial, que se impulso, ya no desde Washington,⁸ como fue lo característico de la segundo arquetipo, sino desde la perspectiva de lo que

⁷ Esas ideas tienen sus orígenes en los escritos de Frederick Taylor (1911) y Oliver Sheldon (1923) de principios del siglo XX que enfatizaban en que lo privado es mejor que lo público.

⁸ Este señalamiento necesita acotarse, ya que la nueva tendencia neo-gerencial también se ha desarrollado en los Estados Unidos de Norteamérica. De hecho, la ciudad de Madison desde finales de la década de los ochentas implementó un programa de prácticas administrativas ligadas al concepto de calidad total.

se ha denominado el consenso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que intentaba retomar las experiencias y aprendizajes del pasado para adaptarlos a las nuevas circunstancias y realidades de la modernidad, imprimiéndole a su vez una nueva lógica, filosofía y racionalidad a la administrativa pública.

El principio rector de este arquetipo neogerencial o metaburocrático se sustentaba en la idea de un gobierno que trabajara mejor, costara menos y generara mayores beneficios para la sociedad. Es decir, combinaba, de cierta manera, los pasados dos modelos en uno nuevo, orientado el servicio exclusivamente en beneficio del cliente.

4. El modelo ecléptico: Estado y mercado

El nuevo modelo gerencial dejó atrás las concepciones ideológicas, típicas de los anteriores dos arquetipos, para trasladar a la administración pública a un terreno distinto en la que predominaron los valores y los principios, la eficacia en las tareas, la calidad en el servicio (Guajardo, 1996) y el cumplimiento de las obligaciones del gobierno dentro de una lógica de responsabilidad, racionalidad y calidez. De esta forma, la nueva administración pública nació como un intento de alejarse de las ideologías, tanto de derecha como

de izquierda, para dar paso a una nueva racionalidad neogerencial en vista de que los ciudadanos (ya considerados clientes), ya no esperaban del gobierno planteamientos ideológicos y discursos reivindicadores, sino respuestas a los problemas y soluciones concretas a sus necesidades específicas. La nueva administración pública representó un quiebre con la tradición burocrática, propia del primer arquetipo, pero también con la tradición privatizadora y posburocrática del segundo modelo. Es decir, esta nueva tendencia no representó una trasfiguración del segundo arquetipo (viejos vinos en nuevas botellas), sino una real revolución en la administración pública producto de los cambios en el contexto internacional, el desarrollo tecnológico, la globalización, la democratización y las nuevas exigencias sociales en la región.

Este nuevo arquetipo neogerencial, se diferenció de los dos anteriores porque reconocía tanto al Estado como al mercado como promotores del desarrollo y el bienestar social y además porque fincaba sus planteamientos en una lógica de costo beneficio y en la satisfacción final de los consumidores de estos servicios: los clientes.⁹ Es decir, este modelo, también llamado gerencia de calidad, recuperó la importancia de la satisfacción del cliente para atender sus necesidades y expectativas y para complacer sus requerimientos. Por

⁹ Muños (2000), apunta que “para nosotros usar la palabra cliente tiene una connotación de calidad en el servicio, podemos ver al ciudadano como usuario de un servicio o como contribuyente o como elector, pero sino tiene la connotación de cliente que recibe un beneficio y debe estar satisfecho con sus características de calidad, es imposible mejorar y controlar los servicios de gobierno”.

ello, privilegió el establecimiento de vínculos de comunicación para conocer sus pensamientos, necesidades y expectativas, postulando la tesis de que *gobernar es comunicar*.

Los precursores de esta nueva tendencia gerencial son Leonard White (1926), Vincent Ostrom (1964), Ludwig von Mises (1961), William Niskanen (1971) y Michael Porter (1999). En México, uno de los principales intelectuales que se convirtieron en una especie de defensores y propulsores de este nuevo modelo gerencial, que permeó parte de la administración pública Zedillista¹⁰ y que deslumbró y sedujo a los nuevos gerentes foxistas fue el de este Luis F. Aguilar Villanueva. El respecto, este académico señaló que “no consideró razonable las resistencias o reticencias que tratan de impedir su plena implantación (*de este modelo*) en los gobiernos y considero que los métodos, técnicas y diseños organizacionales de la *Nueva Gerencia Pública* (NGP) pueden ser formalmente institucionalizados en leyes orgánicas de la administración públicas y estandarizados en esquemas gerenciales y operativos.”¹¹

Por su parte, uno de los principales críticos de este modelo, que denomina el *Management* de la Interdependencia Global, fue Omar Guerrero (1999), quien cuestionó la implantación de mecanismos

de mercado en los procesos de gobierno y criticó la reducción de la administración pública a criterios meramente financieros y económicos.¹²

La OCDE fue la fuente principal de inspiración y el núcleo de aspersión a nivel internacional de esta nueva tendencia, hoy día todavía en boga no sólo en México sino a nivel mundial; de ahí el nombre del *nuevo consenso de la OCDE*, como también se le conoce a este nuevo modelo administrativo. Este consenso pone especial interés en las variables costo-efectividad, salud financiera y eficiencia económica, pero sobre todo en la calidad.

Los objetivos finales de la nueva administración pública es la legitimidad del gobierno y, la consecuente, gobernabilidad de las naciones, sustentadas en el consenso y respaldo ciudadano. Todo esto a través de la eficiencia y modernización del aparato gubernamental, adaptando un modelo neogerencial, propio de la empresa privada, orientado a racionalizar el aprovechamiento de los escasos recursos públicos e imprimir una lógica de calidad en los servicios.

Es decir, esta nueva tendencia de gerencia pública no constituyó una “privatización salvaje” de empresas y servicios públicos como lo fue el segundo arquetipo, ni tampoco un regreso a las políticas populistas y estatistas del

¹⁰ El Programa de Modernización de la Administración Pública que se anunció en mayo del 1996 por el entonces presidente Ernesto Zedillo formó, por ejemplo, parte de la nueva tendencia en los asuntos de gestión pública.

¹¹ Luis F. Aguilar Villanueva, Revista Enlace No. 51, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Enero-Marzo 2001, p. 27.

¹² Véase Guerrero, Omar, El Management de la Interdependencia Global: Un Modelo de Gerencia Pública en la era de la Globalización. UNAM, Revista Digital, 2000 y Guerrero Omar (1999). Del Estado Gerencial al Estado Cívico (México. Editorial UAEM, Miguel Ángel Porrúa.

primero, sino una manera diferente como se presentan, organizan y evalúan los servicios gubernamentales. Esto es, ya no se buscaba lograr una administración pequeña, dentro de la perspectiva neoliberal del Estado mínimo, ni una administración de compromiso de clase dentro de la perspectiva del Estado benefactor, sino una administración eficiente y de calidad, imprimiéndole una nueva racionalidad gerencial y económica a los asuntos públicos.

Lo que se trataba es de comprobar que en el sector público era posible utilizar estrategias novedosas y diferentes propias del sector privado como la administración por calidad total, el benchmarking, la planeación estratégica,¹³ la investigación de operaciones, la subcontratación de servicios, el financiamiento emprendedor, la administración por resultados, el ISO 9000, la reingeniería y el *e-government*, entre otros.

De acuerdo a algunos estudiosos del tema, como Luis F. Aguilar Villanueva (2001), este modelo representaba una recuperación y reactivación de la administración pública basada en la dirección estratégica, la administración de calidad, la reorganización por procesos más que por unidades funcionales, la administración por resultados más que de insumos, adaptando formatos de descentralización decisional y operativa dentro y fuera del aparato de gobierno.

Este nuevo modelo reclamaba algunas prerequisites para su cabal

implementación y mostrar sus reales potencialidades como la construcción del sujeto, entendido en términos freudianos,¹⁴ la recuperación de la ciudadanía y el fortalecimiento de la sociedad civil y la transformación del ciudadano en cliente en relación con los poderes públicos.

Esta nueva filosofía, partía del principio de que el gobierno requiere de una profunda mutación, un cambio genético y un trasplante de órganos en búsqueda de la excelencia. El objetivo es mejorar la capacidad de gobernar, generar valor agregado a los ciudadanos, contribuir de un modo efectivo en el mejoramiento de sus condiciones de vida y convivencia, de hacer aportes significativos en la solución de los grandes problemas sociales y económicos.

En este sentido, los principios en los que se sustentaba este nuevo modelo metaburocrático eran la legalidad y el respeto al Estado de derecho, la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, conceptualizada como gobernanza.

Este nuevo arquetipo trató de dar respuesta también al nuevo desafío de democratización de la región, en la que los ciudadanos demandaban crecientemente servicios públicos de calidad, capacidad de gobierno, resultados tangibles, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, los ejes articuladores de este modelo

¹³ Por ejemplo, en el caso mexicano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió en 1988 una nueva estructura programática en la que se incluyó el concepto de calidad total, servicio al cliente e indicadores estratégicos.

¹⁴ De acuerdo con Sigmon Freud, cuando el hombre se transforma en sujeto, es responsable de sus actos e, incluso, de sus propias irresponsabilidades.

tuvo que ver con la calidad ligada a la satisfacción del cliente y la competitividad (Porter, 2008), la racionalidad y el ahorro, la productividad y la eficiencia, la simplificación administrativa y la desburocratización, la reorganización de la administración pública y el fomento de la cultura orientada hacia los resultados (Lozada, 1999).

Sus prácticas y enseñanzas fueron una especie de nuevas tecnologías para mejorar la capacidad de gobernar, que permitieran reducir los costos de administración y los tiempos de entrega, ampliar la cobertura y disponibilidad, mejorar la calidad de los servicios públicos, incrementar la satisfacción de los clientes y reducir los trámites burocráticos (Kliksberg 2005). Un ejemplo concreto de esta nueva tendencia gerencial en México lo constituyó el Modelo Estratégico de la Reingeniería del Gobierno del Estado de Guanajuato, descrito en el libro *Pasión por un Buen Gobierno* (Muñoz, 2000).

En materia de política laboral, este modelo de gerencia pública, a diferencia del modelo neoliberal ortodoxo, recomendaba la reubicación de talentos, la capacitación y la eliminación de procesos innecesarios y obsoletos, en lugar de los despidos masivos. Por ello, proponía como alternativa de largo plazo, el servicio civil de carrera como un medio para profesionalizar la administración y asegurar resultados satisfactorios para los clientes del gobierno.

5. El nuevo paradigma de la modernidad

En los dos primeros arquetipos, el énfasis en la gestión de los asuntos públicos y de gobierno estuvo sustentado en las políticas de planeación del desarrollo (Martinez, 2009). Sin embargo, a partir del modelo metaburocrático, el énfasis se puso en la evaluación del desempeño, con una perspectiva comparada. Este tipo de gestión, se sustenta en la evaluación realizada usualmente por un agente o institución externa prestigiada, que usando una metodología basada generalmente en indicadores y/o percepciones, audita y evalúa los resultados, logros y avances en la gestión de gobierno, mismos que ronquea en un listado en comparación con otros gobiernos¹⁵.

Estas mediciones, se reflejan y materializan en rankings nacionales e internacionales en los que se muestra el posicionamiento y los avances logrados o las insuficiencias por parte de las dependencias públicas y de gobierno en una perspectiva comparada (en tiempo y espacio) con otras instituciones pares, programas, entidades o países.

A nivel internacional, existe, por ejemplo, en el área de educación, el ranking de las universidades del mundo (World University Ranking), que indica cuales son las cien mejores universidades a nivel internacional. En el área económica, existe el ranking "Doing

¹⁵ En el ámbito público, los primeros rankings sobre el desempeño y la valoración de los ciudadanos respecto de sus gobernantes, se realizó en los Estados Unidos de Norteamérica. En 1948, Arthur M. Schlesinger, académico de la Universidad de Harvard, realizó el primer estudio para saber sobre la valoración que hacían los norteamericanos de sus presidentes. En este estudio, George Washington, Abraham Lincoln y Franklin D. Roosevelt fueron los presidentes mejor valorados en la historia de este país.

Bussines” que elabora el Banco Mundial; el Ranking de Competitividad que realiza el Foro Económico Mundial o el Ranking de Libertad Económica que realiza el Wall Street Journal. En el área de gobierno, Transparencia Internacional elabora el Barómetro Global de Corrupción. También, se encuentran The World’s Most Competitive Cities que elabora el *Site Selection* y la empresa IBM, entre otros.

A nivel latinoamericano, por ejemplo existe el latinobarometro y en algunos países como México, están también el Ranking de Competitividad de las Ciudades que realiza el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Barómetro Global de Corrupción que elabora Transparencia Mexicana, el Índice de Productividad de México que realiza el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., el Ranking de Ciudades Digitales y el Ranking de Municipios Transparentes que elabora el colectivo CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes).

Es decir, la administración y la gestión pública, como parte de las políticas globales de mejora continua y calidad, están sometidas a diversos procesos de evaluación permanente no solo desde la perspectiva interna, sino también por instituciones y organizaciones externas e independientes, que año tras año publican

sus mediciones a través de los rankings (Valdez, 2014).

La gestión por rankings forma parte de un enfoque meta burocrático que busca prestigiar y transformar a las dependencias públicas y de gobierno, mediante el mejoramiento de sus procesos, sus prácticas, sus métodos y sus sistemas que se traducen en mejores resultados. Sin embargo, la base teórica de esta nueva tendencia está en el neo institucionalismo económico, orientado al mejoramiento de la calidad institucional (Bates y Sened, 2014). Es decir, puede ser enmarcada dentro del neo institucionalismo (North, 1990)¹⁶, en la medida de que el mejoramiento de la calidad de las instituciones reflejado en los rankings, se asocia a un mayor resultado económico y a una mejor competitividad de los estados y de las naciones (Círculo de empresarios, 2008).

Como tendencia global, la gestión sustentada en rankings no se presenta como una alternativa, sino como una verdadera necesidad de las dependencias públicas y de gobierno, que no solo les ayuda en los procesos de mejora continua, sino que también genera incentivos muy importantes, como el prestigio, el reconocimiento social, la construcción y el mejor posicionamiento de marca, entre otras cosas.

¹⁶ De hecho, las dos últimas décadas del siglo XX, se pueden caracterizar por la consolidación de un modelo de gestión pública centrado en la institucionalización de la planeación (Losada, 1999). Algunas de las evidencias de este modelo, se encuentran en las prácticas transversales de planeación, inherentes a la mayoría de instituciones de gobierno y dependencias públicas de los países de América latina, en las que se formalizó la proyección de objetivos y metas institucionales a través de planes de desarrollo de mediano y largo plazo, y la incorporación en la estructura organizacional de la administración pública de instancias con funciones de planeación (Kliksberg, 2005). Asimismo, en estos años la planeación se convirtió en un campo fructífero de análisis, discusión y producción de conocimiento entre los académicos (Torres, 2008), aunado a procesos de formación continua y profesionalización de muchos servidores públicos en el área de planeación estratégica. Además, se observó un boom en la proliferación de diversas publicaciones académicas sobre esta temática (Martínez, 2009).

6. Comentarios finales

La administración pública en América latina ha experimentado cambios importantes en los últimos años, producto de las grandes transformaciones que se han sucedido a nivel mundial. En un inicio, la administración de los asuntos públicos y de gobierno adoptó un paradigma burocrático caracterizado por un Estado obeso, ineficiente y altamente burocratizado. Posteriormente, se instauró el modelo denominado pos-burocrático, que buscó incorporar un proceso de racionalidad en la gestión pública tratando de eficientar los recursos, incorporando prácticas, métodos y sistemas propios de la empresa privada en los asuntos públicos y de gobierno.

En los últimos años, se ha adoptado un nuevo modelo de gestión pública en la región que se sustenta, entre otras cosas, en la evaluación del desempeño en los asuntos públicos y en los procesos de mejora continua.¹⁷ Este es un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos, anteriormente centrado en la planeación de desarrollo, a uno más contemporáneo centrado en la evaluación, donde los rankings juegan un papel muy importante.

Es decir, en una nueva política de medición del desempeño y de evaluación de los resultados de las dependencias públicas y de gobierno, así como del estado que guardan ciertas variables y temáticas de interés público, realizada generalmente a través de organizaciones e instituciones independientes o medios de comunicación. Esta medición o evaluación, generalmente se realiza sobre el ejercicio, los avances y los resultados obtenidos por estas dependencias públicas y de gobierno, así como de sus procesos y prácticas en su gestión (Valdez, 2014).

Ya no es solo lo que hace, mide y evalúa la propia dependencia pública y

de gobierno, como se daba en el pasado, sino principalmente lo que miden y evalúan los organismos externos y las instituciones acreditadoras, como los observatorios ciudadanos, algunas revistas de prestigio, consultoras, periódicos y *journals* nacionales e internacionales, las ONGs, las fundaciones, las universidades y los colegios de profesionistas, entre otros. Es decir, este proceso de evaluación es completamente externo, realizado generalmente por instituciones serias y prestigiadas, mismas que buscan con sus mediciones "dar cuenta del estado que guarda la cuestión", por ejemplo, evaluar el nivel de calidad de vida de una nación, en una perspectiva comparada (Valdez y Ochoa, 2017).

Cuando los mediciones son satisfactorias y ubican a las instituciones, las ciudades, los estados y los países en los primeros lugares de los rankings, se entiende que la salud de la administración pública y de sus gobiernos es muy buena o excelente, mientras que, cuando son ubicados en los últimos lugares, se deduce que hay problemas serios, así como, áreas de oportunidad de mejora. Esto es, los rankings se constituyen como instrumentos de evaluación del desempeño de las administraciones públicas, las instituciones y los gobiernos, de tal forma que quienes aparecen como punteros en los diferentes rankings, en cierta medida, ocupan posiciones de liderazgo y se constituyen como ejemplo para otras organizaciones y países. En este sentido, el nuevo liderazgo en el ámbito público se centra en ocupar posiciones punteras en los rankings sean nacionales o internacionales.

Los rankings, que se construyen y publican generalmente en medios digitales, tanto a nivel local, nacional e internacional, ayudan, en lo general, a las dependencias públicas y de gobierno a mejorar sus

procesos internos y evaluar su desempeño, en una perspectiva comparada. De hecho, esta es su principal función, ya que no sólo presentan un diagnóstico situacional para saber el estado que guarda un determinado servicio o el nivel de desarrollo alcanzado por una dependencia público o de gobierno de una variable en lo específico, con respecto de sus pares.

Este tipo de mediciones del desempeño, han generado una nueva tendencia en la administración de los asuntos públicos y de gobierno, que se denomina dirección y gestión por rankings. La dirección por rankings, es el proceso administrativo orientado a liderar por parte de las dependencias públicas y de gobierno la obtención de altos puntajes y buenas calificaciones en las evaluaciones¹⁷ que se realizan sobre diferentes variables del desempeño. Por su parte, la gestión por rankings consiste en las acciones planeadas y realizadas por las instituciones u organizaciones públicas (o privadas), sus directivos y trabajadores con el fin de ocupar los primeros lugares en los rankings internacionales, nacionales o locales que evalúan el desempeño, los resultados y las buenas prácticas en el ejercicio de gobierno y la gestión pública.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Camín, Héctor (1989), **Después del Milagro**, México: Ed, Cal y Arena,
- Aguilar Villanueva, Luis F (2001), **Revista Enlace** No, 51, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración

Pública, A,C, enero-marzo,

- Barzelay, Michael, (2001), "La Nueva Gerencia Pública, Un ensayo bibliográfico para estudiosos de Latinoamérica y (otros)", en revista **CLAD Reforma y Democracia**, No, 19, Caracas, Venezuela,
- Bates R,H, y Sened S. (2014), **The New Institutionalism, The Work of Douglas North, en Institutions, Economic Growth, and Property Rights: The Legacy of Douglas North**, New York: Cambridge University Press,
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), **The Calculus of Consent**, USA: The University of Michigan Press.
- Dimock, Marshall (1939), "The Study of Administration", en **The American political Science Review**, USA, vol, 31.
- Circulo de Empresarios (2008), **La calidad de las instituciones, Elemento Básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores**, Madrid, En <http://circulodeempresarios.org/app/uploads/2016/04/La-Calidad-Institucional.pdf>, Fecha de consulta: 24 de abril del 2017,
- Flores, Caballero R. (1988), **Administración y política en la historia de México**, México: FCE-INAP.
- Friedman, Milton (1995), **"La responsabilidad social de los negocios es aumentar sus**

¹⁷ Estas evaluaciones utilizan diferentes metodologías para lograr sus resultados. Sin embargo, la más común de las metodologías es la realización de encuestas de opinión o mediciones de indicadores de desempeño. Tal es el caso, por ejemplo, de muchas universidades quienes lograr la acreditación nacionales o internacionales de sus planes y programas de estudio a partir de una serie de evaluación externas de indicadores del desempeño de primera o segunda generación.

- utilidades”, en **varios autores, Oficio y arte de la gerencia**”, Escuela de Administración de Empresas de Harvard, Impreso en Bogotá, Colombia.
- Guajardo, G, Edmundo (1996), **Administración de la Calidad Total, Conceptos y Enseñanzas de los Grandes Maestros de la Calidad**, Ed, PAX.
- Guerrero, Omar (1999), **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**, México: UAEM- Miguel Ángel Porrúa,
- Kliksberg, Bernardo (2005), Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina, Los cambios en las percepciones y las demandas de los ciudadanos, **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, No, 32, junio, Caracas.
- Lozada, Carlos (1999), **De Burócratas a Gerentes: Las ciencias de la gestión aplicada a la administración del Estado**, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo,
- Martínez, Vilchis, José (2009), La Nueva Gerencia Pública en México: Una Medición de su Intensidad e Impactos en las Entidades del País, **Revista Convergencia**, Vol, 16, No, 49, Toluca, México, enero-abril,
- Mises, Ludwig von (1961), **El Socialismo: análisis económico y sociológico**, Hermes, México.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2000), **Pasión por un Buen Gobierno: Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox**, México: Ed, Arte y cultura.
- Niskanen, William (1971), **Bureaucracy and Representative Government**, Aldine Atherton, Chicago.
- North, Douglas C. (1990), **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**, New York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1992), **La lógica de la acción Colectiva: Bienes públicos y teorías de grupos**, USA: Harvard University Press.
- Ostrom, Vincent (1964), "Development in the Fields of Public Administration", en **Public Administration Review**, vol, 24, num, 1, EE.UU.
- Porter Michael (2008), Ser Competitivo, USA: **Harvard Business Review**.
- Torres Fregoso, Jaime (2008), Marco Conceptual de la Gerencia Pública para América Latina, **Revista Ciencias de la Administración**, No, 2, México.
- Roel Rodríguez, Santiago (1999), La Reforma Administrativa como ventaja competitiva, **Revista de Comercio Exterior**.
- Tullock, Gordon (1965), **The Politics of Bureaucracy**, **Public Affair Press**, Washington,
- Valdez, Zepeda Andrés (2014), **Administración pública y rankings**, CRONICA de Jalisco.
- Valdez Zepeda Andrés y Vergara Ochoa Arturo (2017), **Revista Opera** 21, pp, 79-94, Universidad Externado, Colombia.
- White, Leonard (1926), **Introduction to the Study of Public Administration**, The McMillan Co. Nueva York.

• Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial- CompartirIgual 3.0 Unported. http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES