

**El discurso ideológico de la racionalidad técnica en los modelos
de gestión y organización pública: la Nueva Gestión Pública y el
reto a la administración pública democrática.**

*Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de
septiembre de 2017.*

Autora: Rodríguez Fontenla, Elena Rosalía¹

Email: elena.r.fontenla@gmail.com

**Departamento de Ciencia Política y Sociología (Universidad de Santiago de
Compostela)**

Resumen/abstract:

El enfoque de la “Nueva Gestión Pública” (NGP) destacaría por una premisa de cariz pretendidamente “técnico” en virtud de la cual el gestor público sería concebido en tanto experto dotado de numerosas habilidades técnicas para afrontar la compleja tarea de la conducción de las organizaciones públicas en un entorno que se diría “difícil” de administrar. En este sentido, esta ponencia tiene como objetivo reflexionar sobre la forma en que a través de diversos elementos argumentativos, retóricos y discursivos presentes en los textos de reforma ligados a dicho enfoque así como en los intentos teórico-académicos de explicar su naturaleza, se habría erigido este enfoque o modelo de organización y gestión pública de naturaleza pretendidamente “técnica”.

Palabras clave: Nueva Gestión Pública - administración pública democrática - racionalidad técnica - ideologías de gestión y organización – eficiencia

¹ Licenciada en Ciencias Políticas (USC, 2006-2011), Máster en Gestión Pública (USC, 2011-2013), beca predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la USC (2013-2016). Actualmente finaliza su tesis doctoral en dicho departamento (elena.r.fontenla@gmail.com).

Introducción

En la década de los ochenta del pasado siglo, diversos gobiernos, foros públicos y académicos dentro del entorno de las democracias occidentales habrían convergido en difundir un “nuevo” enfoque de organización y gestión de las organizaciones públicas, finalmente conocido como “Nueva Gestión Pública” (NGP). En la complejidad y heterogeneidad, e incluso contradicción, que puede caracterizar la diversidad de sus propuestas, la NGP destacaría, como es sabido, por una premisa de cariz pretendidamente “técnico” en virtud de la cual el gestor público sería concebido en tanto experto dotado de numerosas habilidades técnicas para afrontar la compleja tarea de la conducción de las organizaciones públicas en un entorno que se diría “difícil” de administrar. En este sentido, este estudio tiene como objetivo reflexionar sobre la forma en que a través de diversos elementos argumentativos, retóricos y discursivos presentes en los textos de reforma ligados a dicho enfoque así como en los intentos teórico-académicos de explicar su naturaleza, se podría haber erigido este enfoque o modelo de organización y de gestión pública (GP) de naturaleza tan pretendidamente “técnica”.

1) La NGP: antecedentes contextuales y un intento de definición formal y sustantiva

Desde las décadas de los cincuenta y sesenta se habrían venido postulando una serie de prescripciones en torno a la necesidad de adaptar los modelos de gestión y organización a las exigencias de un entorno en constante cambio. La denominada sociedad posindustrial exigiría, según esta perspectiva, una serie de transformaciones en los procesos de gestión que ya habrían sido materializados en el ámbito de las corporaciones privadas, tal y como lo demostrarían, entre otros, los modelos posfordistas de organización.

Unas décadas más tarde, hacia el último tercio del siglo, aquel mensaje comienza a ser escuchado con fuerza en el ámbito de las administraciones públicas (AAPP) ante la perentoria necesidad de dar una respuesta a un escenario definido por un enorme déficit en la capacidad de gobierno y por una situación de creciente insostenibilidad fiscal. Una crisis que no solo sería pues de índole financiera y fiscal, sino también de racionalidad,

de regulación, de implementación, de gobernabilidad y de complejidad (Bekkers, 2007; Caiden, 2006). Y una crisis, además, cuya solución se percibía muy diferente a las que hasta entonces se habrían ensayado, toda vez que el entorno en el que las organizaciones operaban parecía discurrir por los sinuosos caminos de la complejidad, la inestabilidad y la incertidumbre. Es así que comienza a discutirse sobre la necesidad de implementar un modelo de “gestión de la incertidumbre” (Gomá y Brugué, 1994).

Así, y con todo, en la década de los ochenta se implementan un conjunto de reformas de las estructuras organizativas y de los procesos de gestión en las administraciones públicas de las democracias avanzadas (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Países Bajos, Suecia, R.U., EE.UU.) que, con el tiempo, darían en denominarse como la “Nueva Gestión Pública” .

Pero tan pronto comenzamos a adentrarnos en la literatura académica, nos encontramos ante múltiples formas de definir a la NGP. ¿Estaríamos ante un movimiento de reforma administrativa o ante una corriente de teorización académica encaminada a captar los rasgos de un movimiento de reforma? Sin ánimos de elucidar a fondo la cuestión, propongamos un modo de definir la NGP en aras únicamente de poder proseguir con los propósitos de esta ponencia. Desde una perspectiva que reconozca la necesaria intermediación entre la dimensión de la praxis y la dimensión de las contribuciones teóricas en todo fenómeno social y humano, parecería claro que la NGP habría sido la resulta, más o menos consciente o más o menos no intencionada, de la conjunción de una sucesiva serie de factores y elementos que habrían ido conjugándose a lo largo de un proceso sostenido en el tiempo y en el espacio.

Así podríamos, de un modo tentativo, definir la NGP

1) ...como un conjunto conformado por dos clases de elementos de diferente naturaleza: teóricos y prácticos.

- “Teóricos”: Propuestas teóricas de organización y gestión que pueden ser tanto objeto de prescripción, de sistematización teórica como de implementación en la realidad administrativa. (Siendo el gerencialismo y el Nuevo Institucionalismo Económico sus las grandes propuestas teóricas)
- “Prácticos”: herramientas, enfoques y medidas prácticas puestas en práctica en el seno de diferentes experiencias de reforma pero que también

serían difundidas a otros contextos por dinámicas de “isomorfismo”. (Una implementación práctica que sería conformada a la par de diversos “condicionantes” contextuales, por el influjo de diversas “propuestas teóricas”)

2) ...que de un modo diverso y heterogéneo habrían sido subsumidas en la etiqueta terminológico-conceptual de Nueva Gestión Pública.

3) ...y cuyas fronteras “fenoménicas” serían difusas al entremezclarse en su definición sus componentes ideales y prácticos con modelos y propuestas de reformas previas o posteriores así como debido al propio proceso de mutación en base a la hibridación con otros enfoques teóricos.”

De este modo bien podríamos reconocer la dificultad pero no así la imposibilidad de “delimitar” qué teorizaciones y/o fenómenos de reforma podrían concebirse como característicos de la “NGP”. Ello se traduciría en la necesidad de tener en cuenta la “hibridación” de diversas corrientes teóricas así como prácticas que pueden verse involucradas en el proceso de definir su identidad.

Centrándonos en la dimensión más teórica de la NGP, y sin entrar en la sustancia de las propuestas de la NGP lo cual excedería los propósitos de esta ponencia, permítasenos recordar cómo diversos autores coincidirían en que la NGP habría sido influida esencialmente por dos grandes tradiciones teóricas, que a su vez, independientemente de su aplicación conjunta o no, y en función de cada experiencia de reforma, se hallarían en mutua tensión a nivel teórico (Hood, 1991; Aucoin, 1994; Self, 1993; Lynn, 2005). Estas dos corrientes teóricas serían el Nuevo Institucionalismo económico (NIE) y el Gerencialismo. En efecto, de esta doble vertiente a la hora de conceptualizar la gestión se derivaría la manida controversia en torno a la disyuntiva entre “dejar gestionar” y “hacer gestionar” al gestor, debiéndose el primer aspecto a la influencia de las teorías económicas y empresariales de la Elección Pública, y el segundo al influjo de las diversas teorías gerenciales. Esta tensión también se debería, desde otra perspectiva, a la propia ambivalencia en el marco de las teorías gerencialistas de la gestión. Y es que deberíamos distinguir entre corrientes gerencialistas de tipo neotaylorista (Pollit, 1993) y corrientes gerencialistas más orgánicas y menos racionalistas, las primeras enfatizando los mecanismos de control de desempeño y consecución de resultados, y las segundas dando primacía a la flexibilidad, la autonomía y la libertad de gestión. Gran parte de la literatura parecería identificar a la NGP con la primera de dichas corrientes gerencialistas de modo que la racionalidad de tipo técnico más que otro tipo de

racionalidades sería una de sus características más definitorias. Sin embargo, si partimos de concebir las diversas corrientes posburocráticas no en base a distinciones categóricas sino como conjuntos en los que el solapamiento y la hibridación de tipo teórico-conceptual y práctico es algo ineludible, bien podríamos pensar que podrían entrelazarse diversas nociones de la racionalidad en la naturaleza sustantiva de la NGP. Con todo, en esta ponencia nos centraremos en la dimensión más efficientista y técnica de la NGP considerando que ésta habría sido definitoria al menos en la primera oleada de reformas de la NGP.

2) La presentación discursiva de la NGP

Al referirnos a la presentación discursiva de la NGP, aludimos al conjunto de elementos argumentativos, retóricos y discursivos presentes tanto en los textos de reforma ligados a dicho enfoque como en los intentos más teórico-académicos de explicar su naturaleza. Como ya hemos indicado, la NGP es un fenómeno a la par teórico y práctico, de modo que aquella melodía discursiva que enfatiza el carácter “técnico” brotaría como la resulta de los diversos esfuerzos por legitimarla provenientes tanto de la academia como del interior de las organizaciones, esfuerzos todos ellos en ocasiones divergentes y heterogéneos. Tampoco cabe olvidar, y ello es sumamente importante, que a menudo la construcción de ese aurea técnica se debería también a la labor interpretativa llevada a cabo por la literatura “crítica” de naturaleza académica. Por otra parte, lo que nos interesa especialmente serían los conceptos y presupuestos “ideacionales” implícitos que se hallarían tras los discursos y que manifestarían su pretendida naturaleza técnica.

2.1) La retórica de la racionalidad técnica.

Como señalamos al comienzo, en la base de la presentación “oficial” de la NGP por parte de gobiernos y administraciones públicas se repetía una y otra vez la idea de que las administraciones públicas se enfrentaban a una dinámica social sin precedentes. Frente a la habitual estabilidad que caracterizaba el horizonte social del pasado, la sociedad de las últimas décadas del XX se caracterizaba, se diría, por un entorno tejido por una pluralidad de valores en constante cambio, así como una serie de desafíos tecnológicos, económicos e internacionales sin precedentes. La NGP se presentaba como el heraldo de una nueva forma de organizar y gestionar lo público capaz de arrostrar los retos de tal entorno llamado a administrar. La lógica que late detrás de sus propuestas se basaba, en definitiva, en la idea de que toda revolución económica y social exigiría una revolución conceptual en torno a los paradigmas de gestión que

deberían darle respuesta (Crozier 1996, 33). Como dirían Osborne y Gaebler (1995) en una de sus frecuentes letanías repetidas una y otra vez en su conocido libro, aquélla era “una época de cambios” que exigía “reinventar el gobierno”.

Esa llamada al cambio, a un cambio pregonado con una inusitada fuerza e insistencia, es algo que permea de un modo muy característico todos los documentos que brotan de los esfuerzos de la National Performance Review (NPR) . Uno de los primeros informes sale a la luz en Septiembre de 1993 bajo el título de *From Red Tape to Results: creating a government that Works better and Cost Less* (1993). En sus primeras líneas se subrayaría que el informe “representa el comienzo de lo que será, y deberá ser, un compromiso continuo con el cambio” (NPR, íbid: 2).

A ojos de los reformadores, el impulso de este anhelo de transformación y de cambio, vendría de abajo, *bottom-up*, de unos ciudadanos “ansiosos” por el cambio (íbid: 1). Pero también desde todos los frentes posibles, tanto del interior o exterior de las organizaciones públicas “porque todo el mundo lo quiere” (íbid: 42). EL mundo ha cambiado. La gente no está dispuesta a aceptar el “es suficiente” por mucho más tiempo; queremos lo mejor. (NPR, 1995:18) Como se señala también en la conocida “Circulaire Rocard”, documento que inicia una etapa fundamental en la transformación de la administración y servicios públicos en Francia, se trata en definitiva de dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos:

Las expectativas de los funcionarios se unen a las de los ciudadanos para exigir una renovación en profundidad del funcionamiento del estado... (1989: 1)

Sería un cambio que se teñiría de notas semánticas como “histórico” NPM, (1993: 12) “radical”, “revolucionario”, “transformador” (íbid: 2) Porque nadie querría un “cambio marginal o incremental” sino un cambio realmente “dramático”. Un cambio por el que habría que “luchar ” (íbid: 5) y que implicaría una auténtica “revolución cultural” (íbid: 37)

Y es que estas necesarias transformaciones en las que se insiste tan drásticamente vendrían motivadas por el haber advertido una escisión entre los cambios acontecidos en el entorno externo y la ausente respuesta por parte de un gobierno acomodado en la estabilidad. “Mientras que las circunstancias han cambiado, el gobierno no lo ha hecho” (íbid: 104). O como lo expresa la Circular Rocard:

La necesidad de una adaptación del estado que acompañe o adelante las profundas mutaciones que experimenta la sociedad francesa va a necesitar un tiempo para imponerse. En este ámbito como en otros, el inmovilismo, si bien puede ser una tentación, no es jamás una política. (1989:1)

Estos cambios habrían sido de todo tipo, pero son destacados por ejemplo los de tipo tecnológico:

El mundo ha devenido más complejo, y también, a su vez nuestro gobierno. Pero pese a que nuestro gobierno se ha dotado de más complejidad, ha sido reacio a adaptarse a los cambios reales en el mundo—particularmente aquellos cambios impelidos por avances en la tecnología y la comunicación. (NPM 1995 :8)

El constatar la impasibilidad por parte de las estructuras gubernamentales y administrativas ante las transformaciones del entorno exterior es motivo de exasperación para estos reformistas “Y mientras el mundo en derredor nuestro ha cambiado, nuestro gobierno está atascado firmemente a las normas—al margen de si siguen teniendo sentido o no” (íbid:16).

Esta “inflexibilidad”, ese conformismo con programas “obsoletos” y ese “atrincheramiento en viejas formas de hacer las cosas”, en definitiva esa implacable “resistencia al cambio” sería realmente “peligrosa” (NPM, 1993: 13) “No tenemos elección” 13 No es una cuestión de si el gobierno federal debe cambiar el modo en que gestiona sus recursos humanos. “Debe cambiar” (íbid: 27). Pero además, debe cambiar no de una vez por todas, sino de una vez y para siempre. Pues sería un “cambio para generar cambio”, la puesta en marcha de un gobierno empresarial que sea capaz de generar constantemente “cambio desde abajo” (íbid, 28).

Unido a ese “cambio” se hallaría la idea de “novedad”, de una novedad que se opondría ineluctablemente a lo “antiguo”, “viejo”, “previo”, en definitiva a las modalidades burocráticas de organización y gestión de lo público. Portándolo abiertamente en su denominación, la “Nueva” GP se adhiere constantemente, pues, a la retórica de lo novedoso, de la “reinención”, de lo absolutamente contrapuesto, por periclitadas y obsoletas, a las “viejas” modalidades organizativas y de gestión burocráticas.

Pero lo realmente decisivo para comprender la naturaleza “ideológica” de la NGP tras su cobertura discursiva, tiene que ver con los principios de gestión que propugna en su versión más “técnica”, unos principios de gestión que se pretenderán universales y objetivos por científicos. En uno de los primeros y más paradigmáticos informes del

movimiento de la NGP, el intitulado como *Improving Management in Government: The Next Steps* elaborado por la Efficiency Unit en 1988 a finales de la era de gobierno Thatcher, las referencias a la eficiencia adquieren también el tono de una repetida e insistente letanía.

Por una parte, se erige a la “gestión” como la función primordial en la consecución de un mejor servicio. Tras el escrutinio realizado a la vieja administración, el informe concluye que en ésta no existía ninguna presión para gestionar de modo eficiente. Sería preciso dotar a la función de gestión de un nivel claro de responsabilidad, consiguiendo la tan cacareada separación entre la política y la administración en virtud de la distinción del rol de los ministros del de los gestores. Los gestores y también los empleados públicos habrían manifestado una enorme “frustración en torno a la falta de una responsabilidad genuina en el logro de resultados” (Efficiency Unit, 1998: 3), y “el gestionar mejor y el logro de unos mejores resultados es algo que el Civil Service ha de hacer enteramente por si mismo” (íbid: 4)

Serían la eficacia y sobre todo la eficiencia los dos grandes valores que deberían adornar el nuevo modo de proceder de los gestores y un nuevo enfoque de gestión, o, en realidad, un verdadero énfasis, al fin, en la importancia de la gestión. Es así que se debe atender a los resultados del uso de los recursos, en otras palabras, a la eficacia, siendo preciso para ello alcanzar “más precisión en torno a resultados”, en una clara alusión a la necesidad de utilizar sofisticados sistemas de indicadores. Pero no solo se debe atender a la consecución de los objetivos, o, por otro lado, centrar la atención en los ingresos y necesidades de gasto, sino, sobre todo al modo en que los recursos son gestionados, en suma, a la eficiencia.

Otro énfasis discursivo gira en torno al valor económico derivado de los servicios públicos. Como se indica al comienzo del informe, la modalidad de gestión burocrática dominante hasta entonces carecería de un “sentido de urgencia en torno a la búsqueda de mejor valor para el dinero y la constante mejora de los servicios” (íbid:1).

Las referencias al *value for money*, al *effective government* o al *job to be done* son constantes, pero en ningún momento se concretiza el valor último de estas expresiones, esto es, cuál es la justificación última, más allá de la cuestión pecuniaria, sobre la cual se pueden basar. Ello se pone de manifiesto cuando a lo largo del informe se trata de legitimar la “necesidad” de cambio sobre “las preocupaciones ciudadanas por la mala gestión de sus impuestos” en lo que parece una forma de ignorar el hecho de que, tal

vez, los ciudadanos puedan querer exigir también demandas de naturaleza menos económica. Algo que se ratifica tan pronto comprobamos que público y lo democrático se hallaría muy carente de estatuto teleológico en este tipo de discursos de la primigenia NGP. La *accountability* aparecería en muchos de estos documentos de reforma como una noción vacía de un sentido “democrático” fuerte. Así en el informe elaborado en el marco de las reformas de gestión del gobierno australiano *Not Dollars alone Review of the Financial Management Improvement Program* se maneja una noción de *public accountability* estrictamente delimitada al ámbito de la gestión más técnica:

La obligación, de las personas o autoridades responsables de los recursos públicos, de informar sobre la gestión de los recursos y la responsabilidad respecto a las obligaciones fiscales, de gestión y de programa que les son conferidas (1990: 90)

Lo mismo acontecería con el modo en que se conciben temas como la motivación de los empleados públicos. La responsabilidad del personal se mediría en términos exclusivamente monetarios o financieros. Esto es, frente a la anterior cultura burocrática, las recompensas y penalizaciones a los empleados públicos se justificarían en base al ahorro monetario o en base a la acción de aprovechar la “oportunidad de producir mejores resultados” (íbid: 29) de “maximizar resultados” (íbid: 12) Una importancia retórica muy destacable recibe así el énfasis en la necesidad de la “mejora continua” (íbid: 7). Pero tal y como se desprende a lo largo del informe, la “mejora” parecería tener una dimensión valorativa preeminentemente de tipo “económico”. Tal y como se consigna en sus páginas, “debe haber una presión efectiva y continua sobre y desde el interior de cada departamento para “la mejora continua en la relación calidad precio” el “valor económico” que se obtiene en la provisión de las políticas y servicios. (íbid: 7)

Tanto la eficacia, como la eficiencia o también la competencia son formulados pues, en estos documentos de reforma de la NGP, en tanto principios de naturaleza económica, y, de forma paralela, en tanto principios “genéricos” de aplicación universal.

Resumiendo, éstos podrían ser algunos de los postulados “ideacionales” más resaltables que se podrían estar queriendo transmitir mediante la construcción discursiva de la NGP, unos postulados que subrayan o de los que se desprende la intención de que la racionalidad técnica impere en la organización y gestión de las estructuras administrativas:

- Necesidad: la NGP como un modelo de gestión y organización necesario para sobrevivir a un entorno cuyas asombrosas transformaciones exigirían una adaptación. (énfasis en la lógica explicativa del cambio de tipo “determinista”...).
- Novedad: la “nueva” GP como la antítesis de la “vieja” burocracia (confrontación categórica entre lo nuevo y lo viejo, entre la burocracia y la posburocracia, la vieja administración pública y la nueva gestión pública...).
- Universalidad: La NGP como representante de una tendencia convergente y universal dirigida al desmantelamiento de la modalidad burocrática.
- Objetividad o neutralidad avalorativa: la NGP como un modelo que puede ser adoptado al margen de cualquier preferencia política o ideológica gubernamental.

2.2) Discusión sobre sus presupuestos

“Cambio”, incluso más que otros términos en relación de sinonimia o cercanía semántica como pudieran ser “transformación” o “alteración”, se erige pues en una de las palabras mágicas o fetiche de la NGP, repitiéndose de modo infinito y a modo de letanía en textos de reforma como los contemplados. Un cambio que, como decimos, no es equiparable a “reforma” “evolución” o “modificación” sino a “revolución” y a “transmutación”, adjetivándose expresamente como “radical”. La lógica que permearía esta noción de cambio en la NGP se basaría en esa visión que justifica la necesidad de transformación de los paradigmas de gestión y organización pública en base a las demandas de un entorno exigente. Pero para ello es preciso crear una separación tajante entre “ellos” y “nosotros”, tan propia de los discursos ideológicos. Una separación que además de sustanciarse en términos personalistas se encarnaría en forma de modelos de organización y gestión pública que se conciben como diametralmente opuestos. Esa creación de un contraste drástico entre el inmovilismo de “antes” y el cambio radical de “ahora” es clave en la construcción del discurso de las reformas en el espíritu de la NGP y por extensión, también, de otras formas posburocráticas. Una lucha entre el antes y el ahora, entre las fuerzas de la innovación o el progreso y las fuerzas del inmovilismo o la reacción, que se percibe o se prevé como “titánica”.

Tal vez lo más decisivo sería la forma en que dicho cambio se perfilaría como “necesario”, “inaplazable”, “ineludible”. Una “necesidad” que es derivada de la inclemente lógica “determinista” que une los condicionantes del entorno con las formas

organizativas y de gestión. No en vano, se podría ya intuir claramente que la invocación al cambio desempeñó un rol en absoluto nada desdeñable a la hora de apoyar retóricamente determinadas propuestas de gestión como la NGP, que se presentaban como la única y necesaria respuesta, camuflando así la posibilidad de optar y elegir entre diferentes alternativas, o mismo, de eludir una supuesta necesidad de cambio. Y es que estaríamos, en definitiva ante lo que Hood (2000) denominaría como la “retórica del cambio necesario”. A juicio de este autor, esa retórica del cambio “necesario” enmascara cuatro tendenciosas ideas en torno a la modernización administrativa. Ésta, desde la visión oficial, se erigiría como un cambio profundo, irreversible, convergente, y beneficioso. La idea del cambio profundo remite a la premisa de que del cambio tecnológico como el que estarían enfrentando las sociedades contemporáneas derivaría un cambio social cuyo reflejo en la adopción de un determinado modelo de GP sería algo indiscutible. Pero ello, como dice Hood, oculta la verdad de que, un cambio tecnológico dado sugiere diferentes y divergentes visiones sobre la modernización social, y sobre la modernización de la GP: “Es cuestionable si las relaciones sociales fundamentales siempre cambiarán si así lo hace la tecnología, o si una misma tecnología conducirá a una misma organización...no hay nada en la tecnología en sí que nos pueda decir en qué dirección la sociedad habrá o deberá dirigirse, y ninguna de las direcciones posibles puede arrogarse el considerarse la más moderna. Tales observaciones sugieren que cualquier afirmación de que en que un nuevo y coherente paradigma esté emergiendo en la GP contemporánea ello habrá de ser materia de múltiples interpretaciones” (íbid: 199). Por otra parte, la retórica de la irreversibilidad del cambio social haciéndose eco de una perversa analogía entre fenómenos tecnológicos y sociales, ocultaría el hecho de que la propia NGP habría ido experimentando diversas derivas u cambios de enfoque con el transcurso del tiempo, más que reflejar una única tendencia. A su vez, la noción del cambio convergente hacia un único paradigma como el de la NGP es el tema retórico por excelencia. La globalización permitiría que los sistemas administrativos de todo el mundo terminasen convergiendo hacia la *one best way*, algo que como nos recuerda el autor, se encargarían de desmentir finalmente los hechos. Finalmente, el subrayar los beneficios que acarrearía el cambio hacia la NGP, sería parte de una estrategia retórica encaminada a propugnar la propia novedad como lo bueno, lo deseable. Pero, “el hecho de que algo es nuevo o inevitable no significa necesariamente que sea deseable” (íbid: 206).

El segundo postulado, el de la “novedad” es también objeto de críticas en la academia. Desde cierta perspectiva, la NGP sería “vino viejo en botellas” (Kaboolian, 1998). Reflexionar sobre la presunta novedad con la que se autopostula la NGP implica tener que reconocer que trazar las fronteras de su identidad no es tarea fácil. Hemos señalado cómo el gerencialismo y el NIE serían dos grandes influencias teóricas en la conformación de su esencia. Pero no se debe olvidar de que, en realidad, las ideas tras el modelo de la NGP datarían de muy antiguo (Hood, 2000) más allá de sus influencias teóricas más próximas. Así, a juicio de Hood (1991), la NGP sería una especie de síntesis hegeliana del espíritu de dos tradiciones de pensamiento en torno a la organización y a la gestión en el ámbito público que se habrían formulado unos cientos de años antes, como es la tradición germánica del cameralismo y la corriente británica utilitarista. Por otra parte, la NGP se enlazaría por una parte con las visiones mecanicistas, cuantitativas, y eficientistas heredadas del movimiento taylorista e incluso, por otra banda, con los postulados de control y predicción del comportamiento organizativo propios del modelo burocrático, dos perspectivas que incluso podrían compatibilizarse. Así, al parecer de este autor (1996, 486 y 482) la NGP sería “una nueva frontera en el desarrollo de la burocracia weberiana”, en tanto el énfasis en la medición, el control y el cálculo minuciosos derivados de la profusa importancia otorgada a los indicadores de gestión, trazarían en realidad una continuación con el “espíritu burocrático”. De este modo, la NGP sería tal vez un producto técnicamente mejor, pero pese a que su envoltorio fuese más novedoso las ideas contenidas en el interior del paquete serían la continuación de un mismo viejo tema. Así, los fundamentos de la NGP se basarían en lo que podrían denominarse “valores sigma” (Hood, 1991) en virtud de los cuales la eficiencia en el uso de los recursos para el logro de determinadas tareas y objetivos sería la preocupación de la cual se derivarían, entre otros, el énfasis en el control de los outputs, en la estabilidad y mecanicismo de las estructuras, en los sistemas de medición e información y en la separación entre el pensamiento y la ejecución. Es lo que Du Gay (2012) definiría como el manido “discurso de lo epocal”. Ello no sería en realidad algo desconocido en lo que a los discursos en torno a los modelos organizativos y de gestión pública se refiere. Como recuerda Bañón (1997), éstos, aunque no se suele reconocer, estarían plenamente sometidos al ir y venir de las modas políticas e ideológicas. Pronto, aunque a los abanderados de la NGP les duela, iba a ser buena parte de su identidad desplazada por

otros énfasis discursivos. Como señala Metcalfe (1999), las tres “E’s” ya no serían suficientes en la década de los noventa.

La pretendida universalidad es fácilmente rebatida por la evidencia que muestra a un nivel histórico y cultural la constante competencia entre diferentes modelos de reorganización administrativa sobre un mismo trasfondo burocrático (Lynn, 2001). Lynn (2001, 2006b) es uno de los teóricos que más insisten en subrayar la imposibilidad de referirse a una convergencia en los modelos de reorganización post-burocrática. Pues ni siquiera los propios modelos de administración tradicional burocrática se caracterizarían por la homogeneidad. Frente al cambio administrativo profundo, este autor subrayaría la importancia del *path dependence*, así como de las peculiaridades nacionales, la dinámica política, cultural de cada sociedad, en la construcción de los aparatos burocráticos así como en los caminos de su subsiguiente reforma. A la par, la intensidad de la divergencia y los debates que la reforma suscitaría rebatiría la tesis de la convergencia y el isomorfismo de las reformas administrativas. Lynn (2006), la NGP no sería en ningún caso la evidencia de un paradigma global.

Para Paul Du Gay (2012, 154), no existe en realidad la posibilidad de unos principios de gestión de aplicación universal e “incluso si se acepta que puedan existir algunos principios genéricos de gestión que sean universalmente aplicables, éstos siempre se aplican en un contexto concreto, con unos valores específicos.”

3) La racionalidad técnica y la noción de eficiencia en la AP

La discusión en torno al cuarto postulado, el de objetividad o neutralidad valorativa merece a nuestro juicio una mayor atención, en tanto éste sería el núcleo de la noción de racionalidad técnica con la que se envuelven la mayor parte de los presupuestos teóricos de la NGP. Los repetidos temas de la mejora continua, del *value for money*, de la necesidad de separar la política de la administración y los fines de los medios, el énfasis en el “desempeño”, en el principio neutral de la “competencia” y en la figura del gestor dotado de habilidades técnicas de gestión y distanciado de la política, son todos ellos algunas de las derivaciones de esa racionalidad técnica.

La NGP se proyecta a partir de principios como el de competencia o el de eficiencia de aparente carácter “avalorativo” pero que en realidad, y esto es en lo que desearíamos insistir, conllevarían una innegable carga valorativa. Entender ello—algo que, por otra

parte, podría parecer demasiado obvio—es a nuestro juicio clave para comprender a su vez que aquella retórica discursiva que muestra a la NGP como el heraldo de una forma de gestionar y organizar lo público de naturaleza “necesaria”, “novedosa”, “objetiva” y “universal” podría estar desempeñando la función de ocultamiento de su verdadera carga “normativa”.

La racionalidad técnico-económica que permea el principio de eficiencia tan alabado por la NGP implicaría en realidad unas determinadas opciones valorativas. Algo que nos podría resultar irónico o contraintuitivo, toda vez que, de entrada, aquélla se definiría sobre la base de la separación entre hechos y valores. Esta noción recibe un empuje significativo al hilo del desarrollo de la modernidad. Como es sabido, desde una perspectiva weberiana la modernidad es tangencial al crecimiento de la racionalidad y la racionalización sería la sistematización y organización por medio de principios racionales de diversas áreas de la sociedad. Pero una visión de la racionalidad basada en gran parte en la ciencia y la tecnología habría concitado un importante apoyo al filo del siglo XX y esa no sería otra que la de la racionalidad instrumental o técnica, esto es, la búsqueda del medio más eficiente para el logro de un fin dado. Esta noción de racionalidad dominará los diversos avances y desarrollos tecnológicos pero también servirá de inspiración a numerosos movimientos de reforma de las organizaciones tanto privadas como posteriormente públicas.

Una de las premisas de esta racionalidad técnica o instrumental se basaría en la idea de que no es posible la racionalidad en torno a valores o fines. Ello implica, situándonos en las derivas de dicho principio en el marco de la NGP, que en una organización pública debe existir una neta separación entre el nivel de la política y el de la administración, conformando la segunda el más claro dominio de la racionalidad técnica, el lugar en donde la discusión racional sobre valores y fines no tiene cabida, apareciendo éstos únicamente como factores “dados” en el paisaje del gestionar público, como la resulta, en definitiva de una labor “política” y “previa”.

Pero hablar de fines en la AP, implicaría en realidad entender que éstos son objeto también de discusión incluso en los niveles más técnicos de la gestión. En política, y por tanto también en última instancia en la administración, que es su brazo ejecutor, no existe un fin omnicomprensivo capaz de abarcar todos los fines en liza y tampoco existe, por tanto, un modo de resolver esa pugna de valores que resultan de la expresión

enfrentada de valores y fines políticos y por tanto de la dificultosa “operacionalización” de los mismos en “objetivos” concretos y medibles de gestión.

Este pluralismo irreductible que es el punto de partida del funcionamiento de las democracias modernas se consigue obviamente templar o minimizar mediante un correspondiente juego electoral e institucional en mayor o menor medida dependiendo del contexto y el modelo de democracia de que se trate. Pero con todas las variaciones posibles, la dinámica de las políticas suele discurrir en la indeterminación, una indeterminación que camufla la actividad trágica y agonística que constituye en realidad a la política, como se habrían encargado de señalar diversos teóricos de la política como Isaiah Berlin o Chantal Mouffe. Una realidad a la que, se quiera o no, no sería ajena la propia administración pública, encargada de la difícil tarea de resolver tal indeterminación traduciéndola en resultados más tangibles. En suma, esa “objetividad” y “neutralidad” política e ideológica de la función técnica de la gestión se habría de deslucir un tanto ante la necesaria embestida de la concreción “política” y por tanto “normativa” y cargada de valores también “ideológicos”.

Como señala un gran crítico de la técnica, Ellul (2003) de aquella noción de técnica como el conjunto de medios válidos de una vez para todas, se derivaría un determinado ideal de comportamiento racional, pautado, regulado, sistemático, anticipado y eficaz confrontado a su antítesis, el comportamiento natural, espontáneo, contingente, cambiante, asistemático y no previsto. Algunos de los corolarios más evidentes de ese “ideal de comportamiento” sería por ejemplo la preferencia que la NGP mostraría por otorgar una mayor esfera de poder y decisión en manos de los “técnicos” pero definida en el marco de una estructura de objetivos y resultados precisa y sistemática. En suma, una libertad de gestionar pero en los confines precisos de una estructura definida. Un poder por tanto, que en muchos casos se hallaría más bien a la sombra del mucho más relevante de las instancias políticas. Pero en cualquier caso, un modelo de relaciones de poder bastante alejado por ejemplo de otros enfoques más democráticos y participativos a la gestión pública en donde los ciudadanos no sólo “compran” o “eligen” de forma pasiva un servicio “dado” o elaborado previamente desde las instancias políticas y técnicas, sino que contribuyen activamente a diseñarlo, a adaptarlo a sus necesidades o a encauzar su gestión e implementación. Es decir, un modelo de gestión que “opta” deliberadamente por un conjunto de valores o implicaciones normativas en detrimento

de otros posibles, no un modelo de gestión que vendría exigido naturalmente por su propia universalidad y objetividad.

4) La política tras la técnica

4.1) Técnica, política y juicios de valor

Una secuela de afirmar que todo modelo de GP se vería nutrido de una carga de valores, sería el reconocer que todo modelo de GP estaría asociado también a una particular visión o teoría política (Waldo, 1960; March y Olson, 1983; Spicer, 2010). Una visión sobre el buen gobierno, sobre la democracia, sobre el ejercicio de la autoridad, así como sobre la equidad, la justicia, o la responsabilidad serían algunos ejemplos. En todo modelo de GP subyacería pues una forma de concebir la política y la democracia, cuyos propósitos de reforma implicarían unas repercusiones que irían más allá de los confines de las administraciones públicas (Waldo, 1960). Tras la técnica se hallan valores, y por tanto, se halla también la política de modo que la labor técnica en una organización pública no es neutral: conlleva discriminación entre valores.

Algo tan a primera vista técnico como sería el deseo de aumentar los ratios de eficiencia permitiría escoger entre diferentes tipos de acción de los que resultase a) una reducción de los *inputs* y un aumento de los *outputs* b) un igual nivel de *inputs* y un aumento de *outputs* c) un pequeño aumento de *inputs* mientras se incrementan drásticamente los *outputs* d) una reducción de los *inputs* y un igual nivel de *outputs* e) una disminución drástica de *inputs* a cambio de una reducción mínima de *outputs*. Es así que las consideraciones políticas y técnicas se hallen necesariamente entrelazadas a la hora de buscar una mayor eficiencia, pues está claro que *inputs* y *outputs* en el lenguaje de la gestión de las organizaciones públicas se traducen en decisiones muy trascendentes sobre el uso y el destino final de los recursos y servicios de los ciudadanos. Es así que las decisiones que tienen que ver con la gestión de la eficiencia se tengan que ver acompañadas inevitablemente de juicios de tipo político (Richards y Metcalfe, 1989). Otro ejemplo podría ser la elaboración y medición de indicadores de desempeño, tarea que implicaría la conversión en criterios técnicos de lo que serían previos juicios normativos de tipo político (Peters, 2003). Tampoco cabe olvidar la dificultad de operacionalizar objetivos en el ámbito público. Muchos aspectos que pretenderían ser medidos y cuantificados técnicamente, serían difíciles o imposibles de operacionalizar

en la mayor parte de las áreas de actuación pública (Schachter, 2007). Así, una gran parte de la “operacionalización” de los *outputs* se realizaría en clave también “política” y no exclusivamente técnica.

Los mecanismos de gestión precisan pues de una sanción política. Una sanción política que exige una elección moral y no técnica, pues la eficiencia es siempre eficiencia para algo (Waldo (1960). La elección de los medios, de los hechos es también una elección moral y no solo técnica o expresado de otro modo, sería una elección moral por ser técnica, pues técnica y política o moral se hallarían hasta cierto punto insolublemente unidas.

4.2) La NGP: una visión estrecha de democracia en conexión con una visión estrecha de racionalidad

Por una parte, desde una cierta perspectiva se podría resaltar la escasa deferencia que la NGP mostraría hacia los valores y principios de una administración sensibilizada hacia lo público y lo democrático, oponiéndola drásticamente a ellos. Así, la NGP no sería más que un híbrido de gestión y mercado o el resultado de la instauración en la administración pública de un diseño de “mercados gestionados” (Denhardt, 2004) y es que sus propuestas harían poco honor a su vocablo “pública” (Guerrero, 2003).

Otra forma diferente de contemplar la cuestión partiría sin embargo de reconocer que la NGP no opacaría los valores de la democracia, sino que apostaría por un particular entendimiento de la misma. Pues como hemos señalado, todo modelo de GP implica valores políticos y la NGP no podría ser menos. En este sentido, la NGP se decantaría normativamente por una “democracia hiperracionalizada” (Box et al 2001) instaurando un modelo de “gobernanza de mercado” (Bekkers et al, 2007). Es parte de esa conjunción entre los horizontes normativos de la “democracia de resultados” y la “tecnocracia” a la que aludía Waldo (1960) al analizar el devenir de la administración pública estadounidense bajo los auspicios progresistas. Y un ideal de cómo ha de constituirse la esfera de lo público muy en sintonía con las consignas ideológicas de la *New Right* y la derecha neoliberal.

Surge así la cuestión de si es posible conjugar democracia con una provisión regida por los criterios de eficacia y eficiencia, en suma los valores de la democracia con los valores de la racionalidad técnica, un problema que la NGP ilustraría a la perfección

(DeLeon, 2005). La mayoría de los autores reconoce que sí sería posible conciliar empresarialidad y control democrático (Bellone y Goerl 1992) pero ello, y esto es lo que nos interesa, supondría enfatizar unos valores en detrimento de otros. La eficiencia como valor administrativo competiría así con los de *responsiveness* y *equity*. Para otros autores, en cambio, el principio de eficiencia no sería incompatible con la implicación ciudadana y por tanto tampoco con los valores más caros a modelos de democracia participativa. (Schachter, 2010)

Pero la NGP sí habría oscurecido la posibilidad de una noción sustantiva de eficiencia. La eficiencia, en su particular visión, se habría conformado en un *ratio* y no en un medio en relación a un fin. La eficiencia, así concebida como ratio se postularía como “valor” de la gestión de lo público (Rutgers y Van der Meer, 2010: 775). Pero en realidad, es posible concebir la eficiencia en relación a la creación de aquello que los ciudadanos o la sociedad quieren o necesitan, siendo “eficiente”, por tanto, a la hora de administrar dicha necesidad o querencia. Así, el “valor público” sería la “causa final” a la que la eficiencia, así concebida en términos sustantivos, respondería.

Es así que la NGP en su abogar por una noción de eficiencia tan técnica se vería acompañada de unos valores e ideas próximos a una visión estrecha de la democracia y de lo público, siendo así que una noción de racionalidad menos constreñida posibilitaría una noción más sustantiva de eficiencia a la cual sería posible asociar una visión mucho más rica y provechosa en torno al sentido de la vida pública y democrática. Ello parecería sugerir por ejemplo Frederickson (1997) al diferenciar entre definiciones estrechas y amplias de la AP, las primeras acentuando los valores de eficiencia y economía y las segundas siendo fieles a los valores de equidad, lealtad, justicia, ética o responsabilidad.

Conclusión: la necesidad de la reflexión y deliberación normativa en torno a los modelos de gestión y administración pública.

Tras todo lo dicho bien podríamos afirmar rotundamente cómo tras todo modelo de GP se escondería inevitablemente el trazado de una concepción de la política, de modo que la NGP, pese a su retórica discursiva tañida con las notas de la neutralidad avalorativa, la novedad, y el determinismo, estaría camuflando en realidad un énfasis otorgado a unos ideas y valores asociados a la racionalidad técnica y económica que conseguiría

desplazar en importancia a otros aspectos normativos que podrían ser más relevantes para los valores de lo público y la participación democrática. Pese a que hoy otros enfoques habrían debilitado el protagonismo de la NGP, recordar la forma en que buscó su hegemonía nos ayuda a reflexionar sobre cómo los modelos de gestión y organización pública no vienen determinados “técnicamente” sino que exigen un juicio de valor sobre qué administración pública y sociedad democrática se desea proyectar .

Referencias

Bañón, R. Carrillo, E. (comp.) 1997. *La Nueva administración pública* Madrid: Alianza Editorial.

Barzelay, M. 2001. *The New public management : improving research and policy dialogue*. New York : Russell Sage Foundation.

Bekkers, V. (et al.) 2007. *Governance and the democratic deficit : assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot, England. Burlington, VT. Ashgate.

Box, R. C., (et al) 2001. "New public management and substantive democracy." *Public Administration Review*. 61.(5) , 608-619.

Caiden, G. 2006. “The administrative state in a globalizing world: some trends and challenges”: *Comparative Public Administration*. 15, 515–542.

Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public. Journal Officiel de la République Française, 24 Febrero 1989. (Disponible en: <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/circulaire-23021989.pdf>)

Crozier, Michel 1996. “La necesidad urgente de una nueva lógica”, en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: MAP.

DeLeon, L., & Denhardt, R. B. (2000). “The political theory of reinvention”. *Public Administration Review*, 60(2), 89-97.

Denhardt, R. B. 2004. *Theories of Public Organization* Australia: Wadsworth

Efficiency Unit 1988 *Improving Management in Government: The Next Steps*. London: HMSO.

Ellul, J. 2003. *La edad de la técnica*. Barcelona: Octaedro.

Frederickson, H. G. 1997. *The Spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass

Gay, P. du (2012) *En elogio de la burocracia: Weber - organización – ética*. Madrid: Tres Cantos. Siglo XXI.

Golembiewski, R. T. 1989. *Men, management and morality : toward a new organizational ethic*. New Brunswick: Transaction.

Gomá, R. ; Brugué, Q. 1994. “Nuevos modelos de gestión y organización pública”. *Autonomies*, 18, (julio) Barcelona.

Hood, Ch. 1991. "A public management for all seasons?." *Public administration* 69 (1), 3-19.

Hood, Ch. 2000. *The art of the State culture rhetoric and public management* Oxford: Clarendon Press.

Hood, Ch 2002. “New Public Management” En *The Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences*, 12.553-12.555, Elsevier. Consultado el 6 de Julio 2013 en: http://www.christopherhood.net/pdfs/npm_encyclopedia_entry.pdf

Kaboolian, L. 1998. "The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate." *Public Administration Review*. 58 (3)189-193

Lynn, L. E. 2001. "Globalization and administrative reform:-What is happening in theory?." *Public Management Review* 3 (2) 191-208.

Lynn, L.E 2005. “Public management. A concise history of the field”. En Ferlie, E.N (2005) *The Oxford Handbook of Public Management*, 27-50. New York: Oxford University Press

Lynn, L. E. 2006. *Public management : old and new*. NewYork: Routledge,

Osborne, D. 1995. *La Reinención del gobierno : la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Parliament of the Commonwealth of Australia (1990): *Not Dollars Alone. Review of the Financial Management Improvement Program*. Ottawa: Australian Government Publishing Service.

Peters, B. G. (2003) "The changing nature of public administration: from easy answers to hard questions." *Viešoji politika ir administravimas* 5, 7-20.

Pollitt, Ch. 1993. *El Gerencialismo y los servicios públicos: la experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Schachter, H. L. (2007) "Does Frederick Taylor's ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of governmental efficiency in our time." *Public administration review* 67 (5) 800-810.

Self, P. 1993. *Government by the market? The politics of Public Choice*. Hampshire: Macmillan.

March, J. G; Olson .J. P. 1983. "Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government." *American Political Science Review* 77 (02) 281-296.

Metcalf L.; Richards S. 1989. *La Modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Meynaud, J. 1968. *La Tecnocracia: ¿mito o realidad?* Madrid. Tecnos.

National Performance Review 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington DC: US Government Printing Office.

National Performance Review 1995. *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*. Washington, DC: US Government Printing Office.

Nieto, A. 2002. *El pensamiento burocrático* Granada: Comares.

Spicer, M. W 2010. *In defense of politics in public administration: a value pluralist perspective*. Tuscaloosa: University of Alabama Press,

Waldo, D. 1960. *Teoría política de la administración pública : el Estado administrativo*. Madrid: Tecnos.