

TEORÍAS E IDEAS CONDUCTORAS DE LOS MODELOS INNOVADORES EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera y económica (y sistémica) ha sido el detonante para impulsar un debate necesario sobre nuevos conceptos e ideas en la gestión y administración pública. El modelo impulsado por la OCDE conocido como *modernising government* (2005) pone de relieve una serie de conceptos que todavía están siendo debatidos en su aspecto conceptual y su operacionalización en la práctica, en especial por los nuevos actores políticos. Entre estos destacan: Gobierno abierto, la mejora del rendimiento, la rendición de cuentas, la mercantilización y la participación de las partes interesadas no gubernamentales y la motivación del sector público, todos ellos dentro de un contexto de reestructuración de dicho sector.

Las propuestas de implementación de la NGP iniciadas a principios de la década de los noventa, pensadas en la lógica lineal, cuyos principios rectores se basaban en la

colaboración público-privado, o en el debate en torno a la privatización de servicios, han sido cuestionadas y superadas por propuestas fundamentadas en otros planteamientos rectores. En el plano conceptual se partió de un fuerte instrumental conceptual proveniente de la economía (teoría de la elección pública, de Ostrom y Niskanen) basado en la tríada de los conceptos *eficiencia-eficacia-productividad*, convirtiéndose y siendo reducido este paradigma a un "relato técnico" (Moriconi, 2008: 73).

Las administraciones y organizaciones públicas se encuentran en este escenario complejo, marcado por la crisis económica y sistémica, con la exigencia de tener que responder a los desafíos, las demandas y la aparición de nuevos actores políticos. De acuerdo con Zapico (2012: 8), la innovación aparece como necesaria además de ser un "criterio de competitividad", y según Feinstein (2012: 146), resulta "fundamental" para "lograr hacer más con menos", aunque las demandas ciudadanas van más allá de esta consigna operativa y funcional.

Dos cuestiones configuran el debate: la primera hace referencia a las aportaciones nuevas o innovadoras de los modelos surgidos después de la crisis; la segunda, se refiere al marco referencial y conceptual que subyace en cada uno de estos modelos. Estas preguntas tienen su origen en la hipótesis central de esta obra, y que repetimos en este contexto: la crisis que irrumpe en el año 2007 ha tenido profundos impactos en los modelos, prácticas y legitimidad de la Administración y gestión pública. Este hecho ha obligado al sistema político-administrativo a replantear los modelos (y prácticas) anteriores hegemónicos y proponer nuevos modelos que asuman las demandas de la ciudadanía, los nuevos actores y los desafíos actuales.

Entre los especialistas se discute si los modelos emergentes se pueden enmarcar en lo que podríamos definir

como un cambio de modelo o un cambio de paradigma en la Administración y la gestión pública. Otros diagnostican una “transición entre dos épocas” (Subirats, 2012: 71). Es evidente que nos encontramos en esta situación de transición: ¿qué modelos o paradigmas administrativos están emergiendo en la época que se está iniciando?

Estos modelos y prácticas muestran ambigüedades en sus ideas conductoras, ya que los conceptos se repiten prácticamente en todos. ¿Cuáles son las ideas principales y teorías que subyacen a las reformas? ¿Hasta qué punto y de qué forma se trata de reformas post-NGP o de reformas estructurales de profundo calado? Para responderlas, proponemos dos variables: primera, los conceptos teóricos subyacentes en estos modelos emergentes y propuestas; segunda, la tipología de las acciones de los modelos post-2007.

Son cada vez más recurrentes en el campo de la administración y gestión pública interrogantes como los que siguen³⁸: ¿es lícito que los responsables políticos sean ajenos a la gestión que vincula los resultados con los recursos? ¿Cuál es la responsabilidad en la Administración y gestión pública? ¿Se ha impulsado la aparición de una nueva conciencia en la Administración pública? Otros interrogantes se dirigen directamente al papel y responsabilidad del Estado, como son los recientes informes COCOPS: ¿por qué la gestión de lo público del Estado va a menudo mal, produciendo el fracaso y la decepción en lugar de un servicio público de calidad? Frente a todos estos interrogantes e inseguridades en cuanto al futuro de la Administración pública y de la disciplina, el pensador Edgar Morin³⁹ preguntó a los asistentes: ¿podemos refundar la Administración pública? (Morin,

38. Hood, en 1998 ya formuló la pregunta: ¿cómo debería reorientarse la Administración pública?

39. IX Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración pública, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.

2004). En síntesis, a pesar de todos los congresos internacionales y *workshops*, siguen apareciendo los interrogantes centrales sobre por qué están fracasando los modelos, cuál es la lógica inherente de pensamiento en la confección de modelos de administración y gestión pública.

En otros campos y áreas de conocimiento afines surgen también interrogantes. Desde la perspectiva de la ciencia política y la sociología: ¿la innovación se produce a partir de los impulsos del sistema político-administrativo?, o por el contrario, ¿proviene de los impulsos de la sociedad, por lo que el sistema político-administrativo siempre va a remolque de estos cambios? ¿Qué tipo de administración y gestión pública proponen los nuevos movimientos sociopolíticos y los llamados "postpartidos"? (Gutiérrez, 2015). Es evidente la complejidad de las respuestas, puesto que en todas ellas la Administración pública aparece como clave en la generación y la gestión de la riqueza y con una creciente posibilidad de asumir la gobernanza⁴⁰.

Las posibles respuestas desde diferentes perspectivas varían según los conceptos teóricos que se utilicen. El escenario actual pone de relieve la necesidad de repensar los marcos epistemológicos, organizativos y operativos y de cuestionar las prácticas tradicionales. Consideramos tres presupuestos a tener en cuenta en relación con los desafíos para la Administración y gestión pública:

- El replanteamiento de modelos organizativos y operativos de administración y gestión pública que tengan en cuenta y se adecuen a los rápidos cambios que se producen en la sociedad.

40. En un plano teórico metasociológico, Helmut Willke formula la cuestión en términos de convergencia sistémica: "¿En medio de una arquitectura policéntrica de sistemas, quién o qué procura una forma de convergencia del todo para impedir su disolución centrífuga en partes inconexas?" Helmut Willke, *Supervision des Staates* (1997).

- La necesidad de vincular de forma operativa estos modelos de forma transversal con la problemática del cambio climático, desarrollo humano sostenible urbano, social y ecológico y de los procesos migratorios.
- El desarrollo de unas estructuras de participación y planificación pública que armonicen con los anteriores.

Pretendemos ofrecer las posibilidades prácticas para la reducción de la complejidad, en la que los factores externos intervienen tanto como los políticos. Para este intento, los hemos organizado según nuestro criterio en base a los conceptos teóricos subyacentes en cada uno de ellos, conceptos e ideas que se ponen de manifiesto en su aplicación. Identificamos como modelos innovadores aquellos que incorporen al menos una de las siguientes características fundamentales: 1) que se fundamenten o impulsen un nuevo tipo de gobernanza (gobernanza en red); 2) que contemplen la rendición de cuentas (*accountability*); y 3) que incluyan medidas de transparencia como práctica emergente y estrategia.

En segundo lugar, identificamos modelos que se han iniciado o puesto en práctica en la mayoría de los casos después de la crisis económica y financiera de 2007. En tercer lugar, nos referimos a modelos administrativos que contemplen en su concepción, aplicación y práctica acciones transversales o cuyo planteamiento multidisciplinar esté abierto y dirigido a un desarrollo humano sostenible.

La identificación de modelos innovadores y emergentes de administración y gestión pública nos ofrece unas pistas sobre la dirección y formas en las que se está reestructurando el Estado en la actualidad, así como sus estrategias de gobernanza. Es evidente que esta reestructuración está condicionada por la ideología del partido que asuma el poder en cada país, puesto que un mismo modelo administrativo y de

gestión puede ser utilizado y aplicado por diversas corrientes u opciones ideológicas.

La crisis de refugiados iniciada en el año 2014 en los países europeos ha cogido desprevenidas a las ciudades y a los gobiernos. Es un factor que está desencadenando medidas y acciones de gestión de este fenómeno migratorio, en especial en las ciudades. Será una de las causas por la que se induzcan cambios en los modelos de gestión. Es importante señalar que actualmente muchos municipios en diferentes círculos culturales europeos han aplicado diversos modelos de gestión y administración (en sus especificidades presupuestaria, de ingresos, de gestión urbana, medioambiental, de población inmigrante y refugiada). Faltan todavía evaluaciones fundamentadas en datos empíricos en los respectivos países sobre los resultados obtenidos y sobre la aplicación de los conceptos todavía analizados solo en el plano teórico. En estos modelos aparecen referencias a los puntos de vista que se exponen y que en la mayoría de los casos constituyen una convergencia de los diversos enfoques.

METODOLOGÍA

Analizar la Administración pública y la gestión pública es una tarea compleja al intevenir factores internos y externos, lógicas, procesos y normas. Estos ya han sido constatados por Christopher Hood, que anunció la dificultad de analizarlas: "no existe un abecé aceptado para analizar la gestión pública". No se dispone, pues, de un método específico o adecuado para analizarla, por lo que cada observador o investigador deberá proponer uno propio según los objetivos de la investigación o análisis. Exponemos el método que hemos considerado adecuado para la identificación de los objetivos y la obtención de las informaciones.

El proyecto COCOPS aporta una novedosa reflexión sobre la situación de la investigación en esta área de conocimiento y puntos de vista sobre el futuro de la Administración pública. Los debates giran en torno a si se trata de una ciencia, o de un conjunto de teorías provenientes de otros campos de conocimiento. Se identifican aspectos, tendencias y direcciones comunes del sector público tanto como disciplina como en su aplicación práctica. Además, proporciona una revisión sistemática de las recientes publicaciones sobre el futuro de la Administración pública.

Son también numerosos las publicaciones, documentos e informes de la OCDE en los que se tratar de indicar las tendencias mundiales de futuro de la Administración pública y las respuestas dadas por los países miembros en políticas públicas. El *Glance Report. Society at a Glance* (2011) combina datos cuantitativos, muestra las tendencias en los países pertenecientes a la OCDE y presenta las ideas básicas de carácter normativo sobre los cambios que debe realizar la Administración pública.

CONTEXTUALIZANDO EL ENTORNO Y LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

La crisis financiera global que se inició en el año 2007 ha tenido un fuerte impacto negativo en la Administración pública en los ámbitos estatal, local y municipal. Los recursos anteriormente incrementales de los estados se han tenido que reorientar drásticamente hacia una reducción de costos y para dar atención al enorme desempleo, a las políticas para el desempleo juvenil o al de pago la deuda externa de algunos países.

En el ámbito municipal la crisis ha conducido a un cambio de rumbo en las prioridades de la Administración

pública, con un aumento de demandas básicas de servicios sociales, asistencia a niños, adolescentes y familias, pago de alquiler y de consumo energético de familias necesitadas y familias desahuciadas. Esta necesidad de cambio se volvió aún más evidente a partir del año 2009, cuando los efectos de la crisis económica eran ya indiscutibles en todos los municipios europeos. Como consecuencia, se propusieron e introdujeron programas de consolidación presupuestaria. Anteriormente, las administraciones municipales estaban pensadas y diseñadas conforme a una aprobación de presupuestos incrementalista, cuyos ingresos, que provenían en parte de la especulación inmobiliaria y la construcción (en los municipios españoles representaba una media del 30 por ciento de los ingresos directos), se vieron fuertemente mermados. Estas administraciones se vieron de repente obligadas a dar respuestas a esta situación y a la necesidad de redirigir la estrategia de reducción de costos, teniendo como consecuencia traumáticas reducciones de plantilla y reordenación de servicios y áreas. También tuvieron que implementar una nueva cultura orientada a objetivos y resultados, así como una financiación sostenible gracias a la introducción de la gestión financiera y los presupuestos estratégicos.

Transcurrido más de un cuarto de siglo de la aplicación de la NGP, el actual escenario se caracteriza por la complejidad. Está marcado por desafíos que sobrepasan los límites tradicionales de nación y de municipio, cuyas cuestiones clave giran en torno a problemas supranacionales como son el cambio climático, la acogida de refugiados, la superación de los efectos económicos y sociales de la crisis, la seguridad y el terrorismo, nuevas formas de producción y consumo, la ciudad sostenible, o el desarrollo humano sostenible. El ciudadano ha pasado de ser entendido como un "cliente" pasivo que consumía servicios públicos en los postulados vinculados al paradigma imperante de la NGP y de corrientes como

el modelo relacional de Gobierno (*politics and management deal*) hacia nuevas configuraciones para situarse como “ciudadano activo” que coparticipa en la confección y gestión de las políticas y de los servicios públicos, según las propuestas de la Nueva Gobernanza. Se trata de recuperar y revitalizar perspectivas que parten de la autoorganización de la sociedad y del *context desing* (Willke, 1994), cuyas raíces conceptuales provienen de trabajos sobre la autoorganización como “nuevo paradigma” de la gestión (Klimecki, 1995), la gobernanza descentralizada (Willke y Glasgow, 1987), la reformulación de la lógica de la burocracia (Crozier, 1992; Crozier y Friedberg, 1993), y en un nivel mayor de abstracción, la teoría general de sistemas y el concepto de la comunicación ecológica (Luhmann, 1986).

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Existe una gran cantidad de estudios y publicaciones de la NGP que han proliferado desde principios de la década anterior de forma exorbitante. Los cambios en la administración y gestión pública sobrepasan las prescripciones iniciales propuestas por los mentores y defensores de la NGP. Influenciado las propuestas iniciales, o influenciados en estos, diversos autores coinciden en la necesidad de estudiar el sector público con la observación de la lógica de las TIC (Barzelay, 2001). No es posible confirmar la hipótesis de este trabajo sobre la idea de que el Estado está inmerso en un proceso de pérdida o incluso vaciado de competencias (legitimidad y recursos) en un contexto complejo en el que los ciudadanos exigen cada vez más prestaciones y políticas (expectativas) de todo tipo con menores cargas fiscales (Ramió, 1999).

Los cambios en la gestión pública han llevado a considerar si se sobrepasan los objetivos y premisas iniciales de la NGP, sobre si realmente se trata de los mismos presupuestos

conceptuales o, en opinión de Curry (2014), de una “fragmentación” de la idea de la NGP, o más bien de un papel (cuadro 2).

CUADRO 2

TENDENCIAS CLAVE QUE INFLUYEN EN EL FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Cambios en el contexto	Cambios globales Crisis financiera
2. Cambios en la gobernanza y la participación	Gobernanza en red E-gobernanza Responsabilidad, transparencia y confianza
3. Cambios en la gestión	Nueva gestión pública Gestión del rendimiento Evidencias, diseño de políticas y planificación estratégica
4. Cambios en la disciplina	

Fuente: Dion Curry, COCOPS, en: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/TrendsForTheFutureOfPublicSectorReform.pdf> (2014).

En un marco de riesgo e inseguridad generalizado que exige respuestas rápidas, emergen nuevos enfoques y modelos en las posibilidades de reestructuración y funcionamiento de las administraciones. Son diversos los puntos de vista conceptuales que han aparecido, aunque surge la pregunta de si realmente se trata de enfoques “nuevos” o si son una reelaboración y adaptación de los anteriores. Entre las nuevas propuestas sobresalen el post new public management o nuevo servicio público (NSP) (Christensen, 2012), gobernanza del sector público (Gambhir Bhatta, 2003)⁴¹, *governance* (CLAD, 2010), el *whole-of-government approach* o enfoque de Gobierno integral (Christensen y Laegreid, 2006, 2007)⁴² y el *open government* (oGov) o Gobierno abierto (Oszlak, 2013). Algunos de estos enfoques son meramente prácticas aplicadas para resolver problemas muy concretos a corto plazo,

41. Disponible en: http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Post-PM-Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf

42. En: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Christensen_y_Laegreid.pdf

derivadas de marcos más amplios de reformulación de la gestión pública, como son adaptaciones de la nueva gestión pública. A estas adaptaciones hay que añadir prácticas, acciones y estrategias de planificación y de gestión direccionada para el ámbito económico, que si bien no se trata de nuevos modelos de reformulación de la Administración pública en sus totalidad en un sentido amplio, sí se trata de prácticas más o menos exitosas e innovadoras, aunque sea por su novedad, y que se limitan a diferentes niveles o campos específicos de la Administración pública general y local, como el caso del CAF.

Durante los últimos años, la paulatina introducción de estos marcos conceptuales y de modelos desarrollados por expertos y consultorías con implicaciones prácticas ha sido desigual en los países de la UE. Diversas causas han condicionado su introducción y puesta en práctica. Por un lado, la forma en que ha impactado la crisis financiera y económica en estos países, ya anteriormente inmersos en una reestructuración del papel del Estado y de sus ámbitos de actuación derivados de las respectivas situaciones de reformas y modernizaciones en las administraciones públicas de cada país y de las consecuencias económicas derivadas del Consenso de Washington. Por otro lado tienen un peso no secundario los respectivos modelos "regímenes" o "economías políticas" de las respectivas transformaciones del estado de bienestar (Alemania, Gran Bretaña, países nórdicos, países mediterráneos)⁴³.

En un plano académico, en los últimos años han sido numerosas las publicaciones que giran en torno al interrogante de saber si estas corrientes y propuestas son realmente nuevas. Se plantean problemáticas como la coordinación interinstitucional para analizar y delimitar si se trata en algunos casos de una tipología de enfoques más complejos,

43. Para los diferentes regímenes del estado de bienestar, véase: Esping-Andersen (1990): *The three worlds of welfare capitalism* .

serie de características y peculiaridades de lo que podría ser la aparición de la post-NGP o el *management* posmoderno, entre las que destaca el papel predominante de la sociedad civil o la mejora de los tipos de gobernanza (la gobernanza social). Se trata de ideas y conceptos en cierta forma todavía difusos en las que su aplicación no es necesariamente una característica de la NGP.

INNOVACIÓN A TRAVÉS DE BUENAS PRÁCTICAS

La innovación en los procesos administrativos (innovación incremental) en numerosos casos tiene su origen en las prácticas. La introducción de las denominadas buenas prácticas no es un fenómeno nuevo, sino que tiene su origen, por un lado, en los procesos innovadores introducidos en la gestión empresarial y en las organizaciones (modelos de motivación, desarrollo personal, logro de objetivos), y, por otro, en las reivindicaciones ciudadanas y la consiguiente crisis de legitimidad de la Administración pública a partir de la década de los noventa. La Administración pública sufrió un constante deterioro en el que la necesidad de introducir buenas prácticas se volvió una tarea urgente. Las propuestas derivadas de las buenas prácticas han servido para que en los municipios se aplicaran propuestas de gestión de forma experimental, como ha sucedido en diversos municipios e instituciones de enseñanza superior de América Latina.

La introducción de buenas prácticas en el ámbito municipal se remonta a principios de la década de los noventa, cuando diversas ciudades europeas inician procesos de modernización administrativa con la creación del European Management Consultancy Network (EMCOM) en la División de Consultoría del municipio de Birmingham (Gran Bretaña), posteriormente se adherirán numerosos

municipios de diversos países, como el Ayuntamiento de Barcelona (España). Barcelona ha introducido este modelo con unas peculiaridades propias (Hereu y Puig, 2011).

Entretanto, el modelo ha sido adoptado por otros municipios e instituciones de América Latina, como son la Universidad Nacional de Quilmes y General Sarmiento con la firma de convenio para la creación del Banco de Experiencias Locales (BEL)⁴⁴. El objetivo principal es desarrollar un trabajo de recopilación, sistematización y análisis de experiencias de gestión local para poder realizar actividades de transferencia de los resultados y de capacitación.

La experiencia del Banco de Buenas Prácticas (BBP) en Cataluña⁴⁵ merece una atención. La misión del BBP es dar a conocer las buenas prácticas de Gobierno y gestión local entre los técnicos y gestores de los entes locales del contexto español para su generalización. El BBP ha establecido también su concepto de buena práctica: "Una buena práctica es cualquier actuación o experiencia implantada, impulsada por una Administración local, basada en un proyecto y una planificación previos, que responde de forma innovadora y satisfactoria a una problemática del contexto, ya sea por razón de una nueva materia de actuación o por una metodología de excelencia"⁴⁶. La metodología del BBP se basa en la

44. Disponible en: <http://bel.unq.edu.ar/modules/news/article.php?storyid=16>

45. El Banco de Buenas Prácticas (BBP) en Cataluña se define como: "Una base de datos, consultable por Internet, que recoge y difunde experiencias innovadoras de Gobierno, gestión y prestación de servicios en el ámbito local". Se trata de un servicio impulsado por la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), la Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, y los municipios de más de 10.000 habitantes de Cataluña, con el objetivo de difundir buenas prácticas de Gobierno y de gestión municipal. Disponible en: http://www.bbp.cat/index.php?tipo_practica=sign

46. Tamyko Isa (coord.) (2003) p. 7. Disponible en: <http://www.bbp.cat/documentos/CriteriosBPTamyko.pdf>

En el documento *Criterios para detectar buenas prácticas locales* concretan y detallan: ¿qué se entiende por "buenas prácticas"? Entre estas las han detallado de la siguiente forma: innovación, transferibilidad, factibilidad (*feasibility*),

realización de un proceso de producción de unas fichas estandarizadas en las que mediante un diagrama se obtiene una serie de datos en la que se identifica la experiencia. La identificación de estas experiencias se realiza mediante coloquios, jornadas, conferencias y seminarios en los que los propios técnicos identifican las iniciativas. En este contexto, se ha iniciado un interés por parte de los poderes públicos de crear bancos de buenas prácticas, lo que se debe a la necesidad de legitimización de los poderes públicos frente al aumento de los casos de corrupción, de denuncia y de su transmisión masiva por parte de los medios de comunicación en estos países. Este fenómeno ha creado un tipo de alarma social que se ha caracterizado, por un lado, por aceptar el fenómeno de la corrupción como normal y, por otro, ha tenido como consecuencia la emergencia de movimientos ciudadanos de protesta. Entre las estrategias para combatir la corrupción destacan:

- Creación de centros con el objetivo de innovar y realizar el seguimiento, la monitorización y evaluación de la Administración y la gestión pública (CAF, 2000).
- Creación de centros de evaluación y seguimiento de las políticas públicas, como el Institut Catala d'Avaluacio de Polítiques Públiques (Ivàlua) en Cataluña, o la Agencia Estatal de Evaluación de Calidad de los Servicios y las Políticas Públicas (AEVAL), en España.
- Creación de bancos de buenas prácticas (EMCOM, municipio de Birmingham, 1991; Centro Progetti, Gobierno italiano).

impacto positivo, planificación, liderazgo sólido, responsabilidades definidas (*accountability*), sistema de evaluación, implicación de la ciudadanía (*peer-recognition*).

- Creación de organismos dirigidos al seguimiento y denuncia de prácticas de corrupción (Oficina Antifrau de Cataluña⁴⁷, Comissionat per a la Transparència i l'Accés a l'Informació⁴⁸).

Estas instituciones y centros han potenciado y proporcionado, conjuntamente con los poderes locales, la creación de equipos de profesionales y los mismos funcionarios con los objetivos de: generar modelos emergentes e innovadores de nuevas prácticas de gestión e innovación de la Administración pública; experimentar con nuevos modelos de participación y *accountability* ciudadanas; y profundizar en modelos existentes dirigidos a la transformación de la Administración y gestión pública.

No describiremos o analizaremos los modelos gerenciales y los procesos de aprendizaje subjetivo en las organizaciones de los líderes, gerentes o directores, ampliamente estudiados (Quinn *et al.*, 2003), ya que su estudio sobrepasa los objetivos de este escrito.

NUEVA GOBERNANZA

El escenario descrito en los países europeos requiere respuestas rápidas por parte de los gobiernos y las administraciones y de acciones y políticas eficaces. Estas han adoptado nuevas prácticas presupuestarias (seguimiento, evaluación, transparencia, *accountability*) y desarrollado simultáneamente nuevas instituciones de gobernanza. Los cambios en el marco de gobernanza económica mundial han sido necesarios como mecanismos existentes que fueron ineficientes para mantener la disciplina fiscal. La

47. Disponible en: <http://www.antifrau.cat/ca/la-institucio.html>

48. Disponible en: http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=19529

consecuencia directa es que los gobiernos están perfeccionando sus instrumentos actuales e implementando nuevas estrategias. Siguiendo esta línea, la mayoría de los países de la OCDE (cerca del 97 por ciento), hoy por hoy, han implantado reglas fiscales. Entre los años 2009 y 2013, ocho países crearon instituciones fiscales independientes para promover y supervisar la disciplina fiscal, crear información económica y velar para que se asegure que los recursos se asignen a los lugares donde serán más útiles.

En el informe 2011, la OCDE pone de manifiesto los puntos débiles o “fallas” en la regulación del sector público de cada país. Con la supervisión de las causas de la crisis financiera (OCDE, 2011), muestra cómo los posibles cambios o reestructuraciones de la Administración pública están “inextricablemente ligados” (Curry, 2014) a la situación financiera de un país. La conclusión deja entrever la responsabilidad de los gobiernos de los países que forman parte de la periferia europea, la efectividad de las medidas de reestructuración y la Administración pública como corresponsables de la actual crisis. El contexto está fuertemente influenciado por la caída de los ingresos públicos, a lo que hay que añadir un constante aumento del gasto público. Según los expertos, la deuda pública probablemente seguirá aumentando al menos en un futuro previsible. La proporción deuda-PIB en los países desarrollados han aumentado del 46 al 78 por ciento entre el año 2007 y el 2013 (media estimada en los países de la OCDE) y se espera que esto continúe aumentando (KPMG, 2013). En los países periféricos de la UE (España, Grecia, Irlanda, Portugal) la deuda en relación con el PIB es mucho mayor (siendo en España alrededor del 98 por ciento del PIB en el año 2014 y del 105 por ciento en el 2016).

La crisis no ha afectado de igual forma a todos los estados de la UE, teniendo impactos diversos y “creado dicotomías (a veces diametralmente opuestas) en el tratamiento de las secuelas” (Peters, Pierre y Randma-Liiv, 2011). Los autores proponen diferentes estrategias que afectan a la Administración pública para afrontar la crisis:

- Países que han seguido manteniendo su enfoque de la gobernanza y no lo han cambiado o modificado a pesar de la crisis (Alemania, Francia). Como resultado de la crisis, otros lo han cambiado en gran medida, como los Estados Unidos.
- Países que se han replegado hacia una centralización administrativa como forma de controlar el proceso político (Reino Unido, Finlandia).
- Países que han adoptado la descentralización como forma de hacer frente a la crisis (Suecia, Eslovenia).

Los países no encuadrados en esta tipología ideal han reaccionado y asumido medidas de formas diversas y concretas para cada situación. Destacan las estrategias de politización, la coordinación y la coherencia, y un enfoque en soluciones a largo plazo o a corto plazo (Peters, Pierre y Randma-Liiv, 2011: 16-21). El e-Gobierno, la Administración en red y la participación de los ciudadanos⁴⁹ son los aspectos en los que se pone mayor énfasis en la nueva gobernabilidad de los cambios. En todos los países aparecen, no obstante, cuestiones transversales como la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza.

La disminución de la confianza ciudadana en las instituciones ha sido empíricamente analizada (OCDE, 2011: 22).

49. Sobre modelos participativos: Josep Pont Vidal (2001), Nuria Font (1998), Crosby, N. (1996).

Esta disminución de la desconfianza se extiende en mayor o menor medida a todos los países europeos. De forma similar, se manifiesta esta tendencia en la baja confianza de los ciudadanos en las instituciones, siendo tan solo de un 40 por ciento en los gobiernos nacionales y de un 51 por ciento en el sistema judicial.

En los últimos años, son cada vez más frecuentes las demandas de la ciudadanía por una mayor transparencia. Si en un primer momento estas se dirigieron a la participación de los procesos de construcción de políticas públicas (esfera política), posteriormente se ampliaron a todas las actuaciones de la Administración pública. En la mayoría de países de la OCDE y de la UE, la desafección de los ciudadanos frente a la política de sus respectivos gobiernos e instituciones o frente a los políticos en general ha sufrido un espectacular descenso y erosión.

En el estudio comparado realizado en el año 2008, *La gestión de la calidad en la Administración pública de los Estados miembros de la UE (Quality Management in Public Administrations of the EU Member States)* (Heichlinger, 2009)⁵⁰, no se hace referencia al deficiente funcionamiento del sistema político-administrativo como el causante de la actual crisis. Los resultados se resumen, y a la vez limitan, a una "mejora de la calidad" en las administraciones y detallan:

1. Calidad es un factor imprescindible para el desarrollo de las administraciones públicas.
2. Como tendencias, el paso del *benchmarking* al *benchmarking learning*. Significa una mejor atención al cliente de cara a favorecer una buena gestión pública.

50. *European Public Administration Network* (EUPAN), dirigido por Dr. Gordana Žurga, en Alexander Heichlinger, 2009.

3. El uso de herramientas individuales de gestión de la calidad no tendría que ser obligatorio.
4. Redes de contactos, sobre todo a través de estructuras formales e informales, conferencias de calidad y difusión de ejemplos de buenas prácticas.

Como síntesis del estudio, cabe mencionar también que la medición de la calidad de la Administración pública a nivel europeo está todavía poco desarrollada. Alexander Heichlinger⁵¹ en *Nuevas tendencias en la gestión pública* (2009) ya indica una serie de tendencias de carácter macrosocial y económico que tienen incidencia directa y que se manifiestan en la gestión pública en algunos países europeos. Entre estas tendencias destacan:

- El cambio demográfico: envejecimiento de la población, migración y despoblamiento.
- El desarrollo democrático y la participación de los ciudadanos.
- Los factores relacionados con la urbanización: casi el 70 por ciento de la población europea vive en el año 2014 en las ciudades.
- La globalización y el avance tecnológico.
- El cambio climático y la protección del medio ambiente: desarrollo sostenible.
- La superación de la crisis financiera y sus consecuencias.

La confianza de los administradores públicos en los ciudadanos es fundamental para la calidad de la democracia.

51. Heichlinger, Director EPSA y Senior Lecturer. Instituto Europeo de Administración pública—Centro Europeo de las Regiones (IEAP-CER)—, Barcelona.

El investigador de la Universidad de Florida, Kaifeng Yang (2005) en su trabajo *Public Administrators Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts*, fundamenta su estudio en una prueba empírica realizada entre 320 funcionarios públicos en una universidad pública norteamericana y concluye que la confianza de los funcionarios es un constructo analítico relevante, además de ser un indicador sobre si una política activa de vincular a la ciudadanía en su coproducción y cogestión podrá tener éxito o no. Las medidas fiscales también se han aplicado de forma diferente. Los informes de la OCDE recomiendan la necesidad de introducir una mayor consolidación fiscal en la mayoría de los sistemas políticos.

RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y CONFIANZA

La rendición de cuentas, la transparencia y la confianza, a las que ya hemos hecho referencia anteriormente, son tres preocupaciones centrales indicadas en el informe COCOPS (2014). Los tres conceptos aparecen en numerosas publicaciones y en las propuestas de investigación sobre el futuro de la Administración. Simultáneamente, también aparecen síntomas de una mayor flexibilidad en la gestión administrativa para hacer frente a las preocupaciones del Gobierno y la Administración. Con esta flexibilidad se han diluido también las responsabilidades de las decisiones y los resultados y, por lo tanto, se requiere de nuevas estructuras con el fin de rendir cuentas en los diferentes niveles institucionales y de Gobierno. Con el aumento de la flexibilidad, los objetivos de las instituciones y de las organizaciones adquieren una mayor importancia, al proporcionar un marco en el que las ideas de descentralización y la rendición de cuentas aún pueden ejercerse (Khademian, 2010: 167-168).

La obligatoriedad en la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza tendrán que ser visibles en todas las áreas y enfoques de política, y “tendrán que ser equilibradas con las ideas de participación y organización pública” (Getha-Taylor, 2010: 170-172). Estas ideas deberán ser especialmente efectivas en la contratación pública.

El optimismo y las buenas intenciones han mostrado sus límites. Informes de la OCDE (2011) y el aumento de su difusión en los últimos años no han ido acompañados de la creación de nuevas estructuras que sean apropiadas para repartir la responsabilidad entre los diversos sistemas (político-administrativo, económico, judicial) de las consecuencias e impactos de las decisiones tomadas.

MODELOS Y PARADIGMAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA⁵²

¿Cuáles son las ideas principales y las teorías detrás de las reformas? Hemos diferenciado dos modelos o paradigmas (“universos de discurso”, como definió Kuhn, invocando al filósofo Wittgenstein): el *modelo de continuidad* y el *modelo innovador*. Identificamos dos modelos o paradigmas diferenciados en la Administración y gestión pública, en los que no se está siguiendo un proceso lineal de reformas constantes, sino que aparecen algunas discontinuidades en las que, especialmente a partir de la irrupción de la crisis del año 2007, es posible verificar un nuevo periodo. Referirnos a la existencia de nuevos modelos o paradigmas es uno de los temas debatidos en la actualidad en la gestión y administración

52. En este apartado se exponen de forma extensa parte de los contenidos publicados en: Josep Pont Vidal (2016): “Modelos innovadores de administración y gestión pública. Hacia la emergencia de nuevos paradigmas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, nº 16.

pública. La idea de que se está iniciando un cambio de paradigma en la Administración pública no es nueva. Ya a finales de la década de los noventa, se diagnosticó la profundidad cualitativa de estos cambios (Crozier, 1997). Entretanto, hoy por hoy, son diversos los especialistas y analistas que se preguntan sobre la profundidad del cambio (Martínez-Alujas, 2012; 2012a; Weisbluth y Larraín, 2009) y que diagnostican un cambio cualitativo de paradigma (Oszlak, 2013; de Zárate, 2013) o de modelo en la Administración y gestión pública (Felcman, 2009⁵³; Guerrero, 2003 y 2001). Es evidente que nos encontramos en un espacio temporal de transición y de crisis entre los dos modelos o paradigmas hegemónicos, que antecede la aparición de otro nuevo. El denominado nuevo paradigma en la Administración y gestión pública, se encuentra en un periodo inicial cuyas primeras manifestaciones prácticas se traducen en una convergencia entre nuevas formas de gobernanza y transparencia y propuestas no institucionales (o alternativas).

El modelo o paradigma de la continuidad comprende los modelos iniciados en la década de los noventa. Por lo que se refiere a la relación Estado-mercado, se manifiestan abiertamente por prácticas de externalización de la que los servicios adolecen, mientras que en la relación Estado-ciudadano, este último está básicamente definido como "cliente". Bajo la denominación de *paradigma innovador* se incorporan las siguientes características principales: 1) que se fundamentan o impulsan un nuevo tipo de gobernanza (gobernanza en red); 2) que contemplan la rendición de cuentas (*accountability*); y 3) que incluyen medidas de transparencia como práctica emergente y estrategia. En este paradigma se introduce la idea de que la relación

53. Luis Felcman afirmará incluso: "Estamos asistiendo a un verdadero *big bang* paradigmático en la gestión pública" (Felcman, 2009).

Estado-ciudadano viene a ser definida no como cliente, sino como ciudadano.

Es evidente que como sucede en estos casos, la diferencia entre los paradigmas no está clara, y que modelos emergentes post-2007 que vienen a representar el paradigma de la complejidad poseen conceptos provenientes de los dos paradigmas, que serían la post nueva gestión pública y el enfoque de Gobierno integral (cuadro 3).

CUADRO 3

PARADIGMAS EN LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA Y MODELOS

ENTORNO	PARADIGMA	MODELOS CONCEPTUALES
Estable	Continuidad	Nueva gestión pública Procesos financieros: modernización de la Administración ("gobernanza estratégica") Modelo relacional de Gobierno Common Marco común de evaluación (CAF) Buenas prácticas Alianza de Gobierno abierto
Inseguro	Transición "crisis"	Post nueva gestión pública Enfoque de Gobierno integral
Riesgo Complejo Alta incertidumbre	Innovador	Gobierno abierto Nueva gobernanza Gobernanza holística
Complejo Alta incertidumbre	No institucional En implementación/ Experimentación	No institucional, implementado en el tercer sector principalmente Gerencia social

* Aplicado principalmente en países de América Latina.
Fuente: Elaboración propia.

MODELO DE CONTINUIDAD: NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Por sus prescripciones, aplicación y resultados consideramos el *new public management* o la nueva gestión pública como el paradigma de la continuidad. Tras casi tres décadas de aplicación y reformas inspiradas o fundamentadas en la NGP, los estudios y publicaciones internacionales valorativas son tan numerosas que resulta imposible establecer una

aproximación en cada país, sus variantes, aplicaciones, aportaciones prácticas y rectificaciones (Pollitt, 1995 y 2009; Diefenbach, 2009; Barzelay y Gallego, 2006; Erik Lane, 2000). Después de su aplicación con diferente intensidad, éxito y temporalidad, han aparecido voces críticas. Los resultados empíricos realizados en diversos países que adoptaron este modelo ya han constatado la necesidad de seleccionar tan solo algunos de sus aspectos (Ormond y Löffler, 1999); incluso, otros autores han anunciado abiertamente su “fin”.

Son múltiples los argumentos que constatan que los principios y teorías que sustentaron la NGP habían muerto, por lo que esta se ve reemplazada por el Gobierno digital y con un mayor enfoque en la reintegración (de Vries, 2010; Dunleavy *et al.*, 2006), constatándose sus “límites” con propuestas de modelos emergentes de gobernanza (Prats, 2005: 99-206).

La NGP no reemplaza marcos conceptuales mayores, pero “agrega un nuevo enfoque” a la gestión pública del sector, es decir, “el contractualismo” (Erik Lane, 2000)⁵⁴. Para el profesor de ciencia política, la teoría de la gestión del sector público necesita integrar la contribución positiva de la NGP. Sin embargo, al mismo tiempo indica claramente sus límites. ¿Cuáles son los enfoques que la NGP desafía? Además de proporcionar a la sociedad una serie de bienes y servicios, implica diferentes tareas que no necesariamente deben ser manejadas por un solo actor (el Gobierno). El modelo de gobernabilidad incluye varias alternativas para la provisión pública de bienes y servicios, así como la regulación en función de cómo se manejan una serie de tareas ya descritas por algunos autores.

54. Jan Erik Lane (2000), *New Public Management*, p. 5.

Tras casi tres décadas de aplicación y reformas inspiradas o fundamentadas en la NGP⁵⁵, esta se ha implementado con diferente intensidad, profundidad y temporalidad según el país de que se trate. Las publicaciones sobre el tema son tan numerosas que resulta imposible establecer una aproximación a sus variantes, aplicaciones o aportaciones prácticas.

Han sido numerosos los trabajos y publicaciones que han hecho referencia a los problemas de la excesiva centralización de la gestión pública tradicional (GPT) y desde los países anglosajones, a principios de la década de los noventa se han propugnado nuevas teorías defensoras del modelo de mercado englobadas en torno a la NGP⁵⁶ (Hood, 1995 y 1991; Pollitt, 1995; Diefenbach, 2009; Barzelay y Gallego, 2006, entre otros). Expertos e investigadores exponen sus posibilidades en los diferentes ámbitos de la administración y el *management* públicos (Kearney y Berman, 1999) y sus avances en ámbitos específicos como la planificación estratégica (Eadie, 1999: 121-133) o la autoevaluación organizacional (Wildavsky, 1999: 273-292). Sin embargo, los mismos Kearney y Berman se refieren también a la *reinvention* (1999: 1) de la NGP. Estas contribuciones no han impedido la aparición de las primeras voces críticas. En vista de los resultados empíricos, expertos ya indicaron la necesidad de seleccionar tan solo algunos de sus aspectos (Ormond y Löffler, 1999), en torno a cuestiones clave como: *What is, or was, New Public Management?* (Hughes,

55. La NGP es un instrumento y un propósito en sí, que además de ser un instrumento para medir la eficiencia/eficacia del Gobierno pasa a ser gradualmente el propio objetivo del Gobierno. Perspectiva de subordinación del aparato de Estado a las concepciones y aptitudes propias del sector privado. García Sánchez (2007), la define como: "un matrimonio entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional".

56. Difundida básicamente por: Hood, 1989; Barzelay, 1992; Guy Peters, 1996; Aucoin, 1995; Pollit y Bouckaert, 2000; Kettl, 2000; Christensen y Laegreid, 2001.

2008). Por último, otros autores han incluso anunciado abiertamente su “fin” en sus conclusiones (Orozco, 2009).

MODELO DE TRANSICIÓN

¿Hemos llegado a esta profecía? En los últimos años, la paulatina introducción de nuevos marcos conceptuales de modelos y prácticas desarrollados por expertos y consultorías con implicaciones prácticas ha sido desigual en los países de la UE. Son diferentes las causas que han condicionado su introducción y puesta en práctica. Dos factores sobresalen. Por un lado, la forma en que ha impactado la crisis financiera y económica en estos países, ya anteriormente inmersos en una reestructuración del papel del Estado y de sus ámbitos de actuación derivados o de las respectivas situaciones de reformas y modernizaciones en las administraciones públicas de cada país. Por otro, los respectivos modelos “regímenes” o “economías políticas” de las respectivas transformaciones del estado de bienestar. A estos factores hay que añadir las consecuencias político-administrativas de la aplicación de los postulados del Consenso de Washington en la Administración pública.

No todos los considerados nuevos enfoques y corrientes son realmente nuevos o innovadores. Algunos son meramente prácticas aplicadas para resolver problemas muy concretos a corto plazo, derivadas de marcos más amplios de reformulación de la gestión pública como son adaptaciones de la NGP. Se trata de acciones concretas adaptadas a las TIC y que pueden subsidiar el inicio de nuevos modelos y formas de gestión pública y social, cuyas posibilidades y dudas ya ha expuesto Subirats (2012). Hay que hacer mención a las acciones y estrategias de planificación y de gestión orientadas al ámbito económico, que si bien no se trata de nuevos

modelos de reformulación de la Administración pública en su totalidad en un sentido amplio, sí son prácticas más o menos exitosas e innovadoras y que se limitan a diferentes niveles o campos específicos de la Administración pública general y local como el caso del CAF.

POST NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Las limitaciones han puesto de manifiesto que el modelo de la NGP ha iniciado en la última década una *segunda generación* de reformas del sector público con la introducción de la post-NGP que ha adquirido diversas formas e intensidad en cada país, realizándose diversos estudios y observaciones específicas. La aparición de la post nueva gestión pública o nuevo servicio público (NSP) (Christensen, 2012; Pérez *et al.* 2011), constituye uno de los modelos emergentes de administración y gestión pública. La pregunta es si realmente se trata de un enfoque “nuevo” o de una reelaboración y adaptación de los anteriores modelos, como la NGP. Como ya se ha dicho, ya algunos autores se refieren a la *reinvention* de la NGP (Kearney y Berman, 1999:1), “más allá de la NGP” debido a su declive (Drechsler, 2009; Moynihan, 2008: 485).

En su análisis se plantean unos interrogantes relacionados con el extenso y difuso proceso de reformas llevado a cabo en diversos países. Estos se estructuran para clarificar el alcance de implementación de la post-NGP: ¿cuáles son algunas de las principales características de las reformas post-NGP?, ¿cuál es el significado de los elementos culturales? (Christensen y Laegreid, 2007). Al igual que la NGP, la aplicación de un enfoque teórico de observación sobre la transformación en diversos países, centrándose en el *desing* político (Ramíó y Salvador, 2005) las trayectorias cultural-institucionales y la presión

externa para comprender los procesos y los efectos de las reformas introducidas principalmente en la década de los noventa.

Las ideas y propuestas de la NGP han predominado en el debate sobre la Administración pública en el último cuarto de siglo. Respecto a las posibilidades de la continuidad de la NGP o de otros modelos, a raíz de la irrupción de la crisis económico-financiera, expertos diagnosticaron la necesidad de realizar reformas profundas en la "acción de la Administración pública". La aplicación de la post-NGP ha adquirido diversas formas e intensidad en cada país, realizándose diversos estudios y observaciones específicas en el ámbito académico. Ya a mediados de la década pasada, algunos expertos manifestaron los "límites" (Prats, 2005: 112), proponiéndose modelos emergentes como la *gobernanza* (Prats, 2005: 99-206).

No existe un consenso sobre si está teniendo lugar una evolución de la NGP o una revolución de los principios. Algunos autores se plantean un "más allá de la NGP". El diagnóstico sobre la posibilidad de un declive de la NGP ya ha sido apuntado por expertos (Drechsler, 2009; Moynihan, 2008: 485). Dunleavy (*et al.*, 2006) ha argumentado que los principios y teorías que sustentaron la NGP habían muerto, siendo reemplazada por el Gobierno digital y con un mayor enfoque en la reintegración (De Vries, 2010; Dunleavy, 2006). Para Lapsley (2009) la NGP ha sido una "decepción cruel" en muchos gobiernos que la han implementado. Autores y expertos lo ilustran con ejemplos de gobiernos decepcionados con la introducción y el posterior fracaso de la Administración electrónica. A estas observaciones habría que añadir el surgimiento de auditorías y el desajuste de las ideas provenientes del sector privado de gestión de riesgos al intentar transmitir las a la Administración pública.

El libro de Christensen y Laegreid (2007) aborda las posibilidades de la post-NGP y la compara con la NGP tradicional. Aplica un enfoque teórico de observación sobre la transformación en diversos países, centrándose en el *desing* político, las trayectorias cultural-institucionales y la presión externa para comprender los procesos y los efectos de las reformas introducidas principalmente en la década de los noventa. Con la aproximación a estas variables, los autores pretenden realizar una evaluación sistemática y definitiva de la NGP y de las experiencias y resultados de las reformas post-NGP.

La dinámica entre las diferentes olas de reformas ha llevado a tener en cuenta las tendencias mundiales en los cambios del papel y atribuciones del Estado, la variedad de estilos y normas, la reconfiguración de las ideas y su puesta en práctica en diversos países. El resultado de estas reformas en los diferentes niveles de la Administración se ha concretado con la introducción de modelos híbridos de gestión y administración y las transferencias de las ideas y conceptos en los procesos. En los resultados y como consecuencias de las reformas se han introducido revisiones y reorientaciones de las reformas específicas originalmente propuestas en la NGP.

Estas reformas han producido efectos indeseados, discontinuidades y procesos no lineales (Hood y Peters, 2004)⁵⁷, por lo que las reformas de la NGP deben ser entendidas en este contexto. Tres niveles sobresalen en la dinámica y los cambios entre la NGP y las reformas de la post-NGP, que se sintetizan en el nivel técnico, el referente a los contenidos y correspondiente a los ejemplos prácticos.

57. Tom Christensen, Per Laegreid (2007): *Transcending New Public Management. The transformation of Public Sectors Reforms*, Hampshire, Ashgate.

El primero, el nivel técnico, se limita a un nivel teórico. Describe, analiza y aplica una perspectiva transformadora y también explora los diversos componentes teóricos. Su finalidad es, pues, desarrollar e ilustrar una serie de conceptos teóricos con ejemplos empíricos para mostrar una amplia gama de datos de reforma comparativos y sistemáticos.

El segundo nivel se refiere principalmente a la elaboración del contenido y los efectos de la NGP y su posterior influencia en el desarrollo de reformas post-NGP. En ese sentido, viene a llenar un vacío en nuestro conocimiento acerca de dichas reformas. La mayoría de los estudios sobre ellas se concentran en las características del proceso, tales como cambios de forma o el contenido de los programas de reforma, o bien se centran en los efectos de formas amplias utilizando datos estadísticos agregados. El enfoque se centra en la coevolución y la interdependencia de la experiencia y la práctica de la reforma y las implicaciones que esto tiene para la toma de decisión de nuevas reformas.

El tercer nivel consiste en ejemplos comparativos de cinco países y también en la experiencia de otros estados de Asia y del Pacífico. Por ejemplo, Australia destaca como país donde, desde el inicio de la implementación de la NGP y de variantes innovadoras derivadas de esta modelo, se aplicaron extensamente reformas de la NGP promovidas durante las últimas dos décadas. Sin embargo, en este país, en términos de ideas, procesos de reforma y sus efectos, la NGP ha tenido una serie de modificaciones y reestructuraciones que aparecen más tarde como los postulados y líneas de actuación básicos de la post-NGP.

Christensen y Laegreid (2007) plantean algunos interrogantes relacionados con el extenso y difuso proceso de reformas llevado a cabo en diversos países. Estos se

estructuran en tres niveles para clarificar el alcance de implementación de la post-NGP.

En primer lugar, ¿cuáles son las principales características de las reformas post-NGP?; ¿cuáles las ideas principales y teorías detrás de estas reformas?; ¿cómo se presentan en la práctica estas reformas?; ¿hasta qué punto y de qué manera son las reformas post-NGP estructurales, y cuál es el significado de los elementos culturales?

En segundo lugar, se trata de la relación y las dinámicas surgidas entre las reformas de la NGP en torno a la cuestión: ¿cómo fueron adaptadas en los diferentes países hasta el final de la década de los noventa? El responder correctamente con datos empíricos de calidad permitirá conocer si es necesario poner fin a la segunda generación de reformas posteriores a los postulados de la NGP y poder determinar cuáles se han introducido en la última década. Tan solo disponer de los estudios empíricos nos permitirá responder a interrogantes como: ¿son las reformas post-NGP principalmente una reacción a los aspectos negativos de la NGP o están relacionadas con variables más complejas y dinámicas propias de cada país? Si efectivamente existe un proceso en marcha que pretende corregir los problemas de la NGP, la pregunta que nos podemos formular se dirige a clarificar si las propuestas que dieron lugar al origen de la NGP han evolucionado y transformado hasta estructurarse nuevas formas de organización, con la introducción simultánea de nuevos elementos que forman parte del catálogo de propuestas de la post-NGP (aumento paulatino de la centralización y de la coordinación).

En tercer lugar, hablamos de los respectivos procesos nacionales de reforma y de las dos generaciones de reformas inspiradas en la NGP. Estas reformas, tanto en una perspectiva a corto como a largo plazo, se han caracterizado por similitudes en sus patrones generales. Cabe preguntarnos si

este hecho se debe a la existencia de divergencias y diferencias debidas a las peculiaridades y especificidades del desarrollo cultural y político-administrativo de cada país. Vemos pues que aparecen numerosos interrogantes sobre lo que se denomina como post-NGP. Tan solo observaciones empíricas basadas en datos de calidad en cada contexto nacional permitirán un análisis y evaluación efectivos sobre el legado de la NGP y la aparición de la post-NGP.

MODELO RELACIONAL DE GOBIERNO: EL PACTO ENTRE POLÍTICA Y GESTIÓN

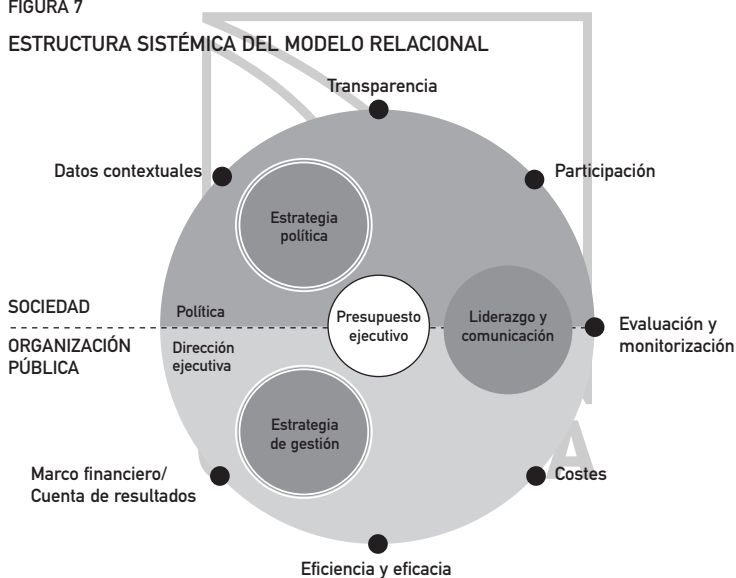
El modelo relacional de Gobierno (*politics and management deal*) es un sistema integrado exclusivamente por estrategias de gestión de las finanzas y presupuestos públicos para la gestión económica en el ámbito municipal. Su formulación proviene de empresas consultoras. Aunque se plantea bajo los principios sistémicos, también se hace en "otra lógica sistémica" (Recoder y Joly, 2011: 79).

Los cambios que están experimentando las sociedades desarrolladas actuales requieren también ser acompañados e introducidos en las operaciones internas y externas de la Administración pública. El lema central consiste en implantar una nueva estructura político-ejecutiva para un territorio con futuro. La crisis económica es asumida como la "gran oportunidad" para que las administraciones afronten las reformas que en otros periodos de tiempo habían estado paralizadas. Diversos analistas han propuesto una similitud entre los partidos políticos y el "dilema del prisionero" y la teoría de los juegos, según la cual el cálculo interesado de uno mismo produce efectos no deseados en los actores en su conjunto. Para los autores de la propuesta operativa es necesaria "otra" concepción política para garantizar un entorno de máxima competitividad entre las empresas.

Los fundamentos teórico-conceptuales provienen de una aproximación teórica a la lógica sistémica y específicamente de la teoría de sistemas autorreferenciales luhmaniano (1982), al proponer la necesidad de que el sistema en su conjunto se adapte a las funciones propias de los actores sociales (entorno) de acuerdo con sus responsabilidades. En el contexto de “competencia universal” (entorno externo) es necesario desarrollar una responsabilidad global sobre la sociedad.

FIGURA 7

ESTRUCTURA SISTÉMICA DEL MODELO RELACIONAL



Fuente: <http://governobert.bcn.cat/estrategiaifinances/en/politics-and-management-deal-pmd>

El modelo relacional consta de tres niveles: la política, la dirección ejecutiva y la gestión. El nivel político tiene como objetivo definir los objetivos estratégicos con base en una interpretación de la situación actual y coyuntural. La función del *management* público, cuya figura es el directivo público, se convierte en “una mezcla de

político-directivo que destruye cualquier esquema de ejercicio racional de responsabilidad” (Recoder y Joly, 2011: 77).

Se trata de una propuesta que se diferencia de la NGP y de los modelos de agencia anglosajones, ya que en estos países el pacto es elaborado en defensa de intereses divergentes y en la lucha entre políticos y directivos. La propuesta del modelo relacional de Gobierno propone un pacto entre los mismos actores, los políticos y los directivos ejecutivos, aunque desde una perspectiva de “interés mutuo, un pacto en suma, que comparte los mismos objetivos y lógicas, que se desarrolla para dar respuesta a una estrategia y una ejecución compartida” (ibíd., 73). Se trata de un pacto entre política y *management*.

No es una cuestión secundaria el hecho de que el modelo relacional haya sido puesto en práctica en diversas ciudades (Barcelona⁵⁸, Sant Cugat del Vallés). En el municipio de Sant Cugat del Vallés⁵⁹, el cual se encuentra entre los primeros municipios con renta per cápita más elevada de toda España (24.514 euros, datos de 2014), ha implementado una reformulación presupuestaria que ha sido denominada como PACTE (Plan de Alineación y Competitividad Estratégica) y que compagina tres objetivos:

- La alineación de la política y de todo el conjunto de la organización pública con unos objetivos comunes y compartidos.
- Un objetivo de competitividad. Significa que con unos recursos limitados, se tiene como objetivo el máximo beneficio público. Se pretende una política y unas organizaciones públicas que se superen a sí

58. *Politics and Management Deal. Strategic framework and roadmap 2012-2015*, Ajuntament de Barcelona. Disponible en: http://w28.bcn.cat/pressupostos2014/en/docs/model_estrategic.pdf

59. Galardonada como la ciudad más transparente en el año 2009 en el Índice de Transparencia Internacional y el premio *European Public Sector Award* por parte del *European Leadership and Change Management*.

mismas y que intenten de forma permanente fórmulas alternativas para una “mejora continua” y una “adaptación” a la sociedad.

- Un objetivo estratégico. No hace referencia a los planes a largo plazo (normales en la Administración) sino a una estrategia “rabiosamente ejecutiva” y con previsiones a un máximo de cuatro años.

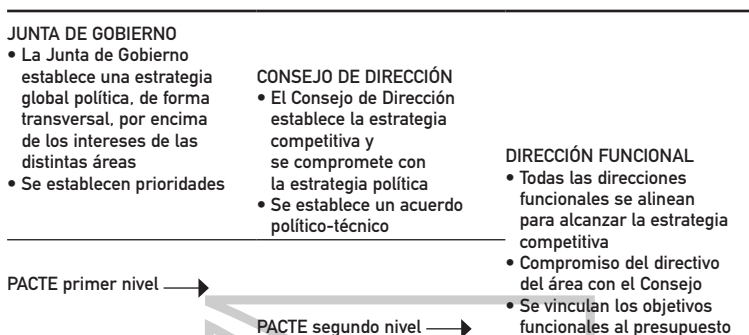
El PACTE es también una alternativa al modelo de Plan de Actuación Municipal (PAM), convertido con el tiempo en una herramienta “poco operativa y efectiva” y que “acaba siendo una fórmula más propia del *marketing* político” (ibíd.: 75). Como resultados de la aplicación del modelo PACTE destacan: 1) eficiencia, disciplina de costes; 2) transparencia. Disponibilidad de toda la información; y 3) flexibilidad e incidencia en diferentes procesos, lo que ha permitido la puesta en marcha de políticas conexas.

En la lógica de este modelo, los patrocinios público-privados son uno de los ejes centrales. No se trata de reducir esta lógica a ser sinónimo de “complicidad mal entendida” (ibíd.: 104), de una externalización simple, como tampoco de llegar a la generación de “estructuras parapúblicas tanto o más ineficientes que la propia Administración clásica, con el agravante del descontrol y la pérdida de poder directo” (ibíd.:103). Se trata, en suma, de ser el equivalente de una relación competitiva, con agentes externos a la Administración que pueden aportar un valor mayor para el ciudadano en base a un seguimiento y control exhaustivos.

El modelo de gestión y la vinculación con el presupuesto se realizan mediante la herramienta denominada PACTE, y se dirigen hacia la consecución de objetivos, tales como prestigio, política, *accountability*, gobernanza corporativa, compromiso con las propuestas del Gobierno y el estar en sintonía con la alineación de la organización (figura 8).

FIGURA 8

NIVELES DE EJECUCIÓN DEL PACTE



Fuente: Lluís Recoder y Jordi Joly, *Confianza política*, p. 182 (2011).

Con lo expuesto, podemos afirmar que más que un nuevo modelo de administración pública, se trata de un modelo de gestión pública cuya novedad reside precisamente en establecer un nuevo parámetro de cooperación público-privada que tiene por objetivo la excelencia.

WHOLE-OF-GOVERNMENT (ENFOQUE DE GOBIERNO INTEGRAL)



Este modelo aparece dentro de un contexto mundial en el que se percibe un mundo cada vez más inseguro y peligroso, y en el que el terrorismo es percibido como el principal riesgo para algunos países. Los atentados terroristas del año 2015 han sido el motivo para aumentar los gastos en seguridad y reforzar el papel de los gobiernos en este área, lo que ha conducido a un “endurecimiento del Gobierno”⁶⁰. En este enfoque se privó y limitó el liderazgo político y

60. Los atentados terroristas en París del 13 de noviembre de 2015 han puesto de nuevo en la agenda europea el tema de la seguridad contra el terrorismo.

administrativo en la aplicación de control, influencia e información, con lo cual se plantearon “problemas de rendición de cuentas y de capacidad” (Christensen y Laegreid, 2007: 542).

La idea o concepto de *whole-of-government* o Gobierno integral, de forma similar al Gobierno total (*joint united government* en inglés) o incluso la gobernanza holística (Leat, Setzler *et al.* 2002), surge a partir de los déficits y críticas de la NGP. Es una propuesta diseñada por expertos y por consultorías especializadas (Christensen y Laegreid, 2006; 2007), apareciendo dudas sobre si realmente se trata de anteriores propuestas y modelos reformulados (Christensen, 2012; Jun, 2009; Christensen y Laegreid, 2006; Andreescu, 2003). Los inicios se remontan al periodo del Gobierno socialdemócrata británico (1997-2007). Se trata de una propuesta nueva para solucionar problemáticas anteriores derivadas de las fallas en la coordinación interinstitucional. Se aplica para analizar y delimitar casos con base en una tipología de enfoques más complejos que se vinculan a la introducción de los modelos de la post-NGP. Con la irrupción de la crisis en el año 2007, se ha introducido también para optimizar propuestas y ofrecer soluciones debido a la profundidad y extensión en que ha incidido la crisis en diversos países, independientemente del actor o partido que ostente el poder.

El concepto de Gobierno integral tiene como significado práctico que el Gobierno y las agencias de servicios públicos deben trabajar entre divisiones para lograr metas compartidas y una respuesta de Gobierno integrado, con el fin de proporcionar desarrollo de políticas, dirección de programas y prestación de servicios. Se trata de una serie “coherente de ideas y herramientas” para ofrecer respuestas para el problema de la “fragmentación aumentada” del sector público y los servicios públicos con el objetivo de aumentar

la coordinación. El Gobierno integral puede ser interpretado desde las perspectivas *estructural e instrumental*. Los efectos de la crisis han llevado a menudo a plantear la responsabilidad de los líderes políticos ejecutivos en los problemas de las administraciones públicas. Estos han intentado evitar y desviar responsabilidades dirigiéndolas a otros ámbitos de la sociedad mediante la “delegación de responsabilidades” (Christensen y Laegreid, 2007: 542).

En la perspectiva estructural, el Gobierno integral aborda el diseño organizacional consciente y se basa en que los líderes políticos y la Administración pública asuman el diseño estructural de las entidades públicas como instrumentos para cumplir metas públicas. La perspectiva instrumental sugiere que las organizaciones son entendidas en una constante evolución y transformación de su diseño, caracterizado por una adaptación mutua a las presiones internas y externas (entorno). En esta perspectiva, cada organización pública desarrolla a largo plazo normas y valores particulares, ya sean institucionales o informales. En ambas perspectivas es importante el liderazgo institucional, puesto que adquiere una dimensión fundamental al ser decisivo en el Gobierno integral.

PROCESOS FINANCIEROS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

En numerosos municipios analizados se han introducido los denominados “procesos de modernización de la Administración” o “gobernanza estratégica”. Se trata generalmente de la introducción de prácticas, algunas de ellas de naturaleza política, dirigidas a la gestión de reformas administrativas y gerenciales, siendo vistas a menudo como “políticas de Gobierno”. Un ejemplo es la ciudad alemana de Mannheim, cuyo proceso de modernización se inició en 2007 y recibe el nombre de CHANGE2.

El modelo alemán que se implementa se basa en un plan maestro (“control estratégico”) que tiene como ejes el urbanismo, el impulso del talento, el desarrollo de negocios, la tolerancia, el éxito educativo, la cultura y el compromiso cívico. La implementación operacional se llevó a cabo a partir del año 2007 a través de proyectos incluidos en el Plan Maestro Gestión de Proyectos. Se trabajó con el desarrollo de sistemas por resultados (sistema de gestión por resultados) y la introducción de espacios de diálogo regular entre el poder público (alcalde) y funcionarios del ayuntamiento (elegidos aleatoriamente) y se tratan las directrices sobre la gestión, la comunicación y la cooperación.

No obstante aparecen también dificultades en la evaluación de la política administrativa que se manifiestan en dos planos. Por un lado, a la identidad del sujeto (la reforma administrativa) y el objeto de la reforma de la gestión dirigida a la propia Administración. Por otro, a los funcionarios de la Administración, ya que son ellos los que tienen que poner en práctica las decisiones que impactan en la reforma y que a su vez están afectados por ella. Esta convergencia y coincidencia entre sujeto y objeto (emisor y destinatario) puede ser causa de dificultades en la implementación de las reformas iniciadas por la aplicación de la modernización administrativa. Se trata, pues, de un proceso en el que la participación de los afectados (como sujetos) es esencial para su éxito (Bogumil 2007: 111).

El ciclo de gestión tiene como objetivo una mejora constante en la calidad de la acción administrativa, ofrecer una respuesta más rápida a los cambios de las condiciones para la transferencia federal de ingresos efectivos. Se ha logrado también un mejor control de los recursos económicos. El progreso y la situación actual del ciclo de gestión implementado hasta la fecha (2014) se diferencia “en aplicación”, “fase piloto” y “en proceso de implementación”.

Se pone de manifiesto que pasos sustanciales del ciclo de la gestión ordinaria todavía están pendientes de ejecución, como son la conexión continua de los resultados y la medición de impacto y control de calidad posterior, como indica la figura 9. Sin embargo, hay que destacar que todavía faltan los resultados y el impacto de medición y conexión en las cuentas municipales.

CUADRO 4

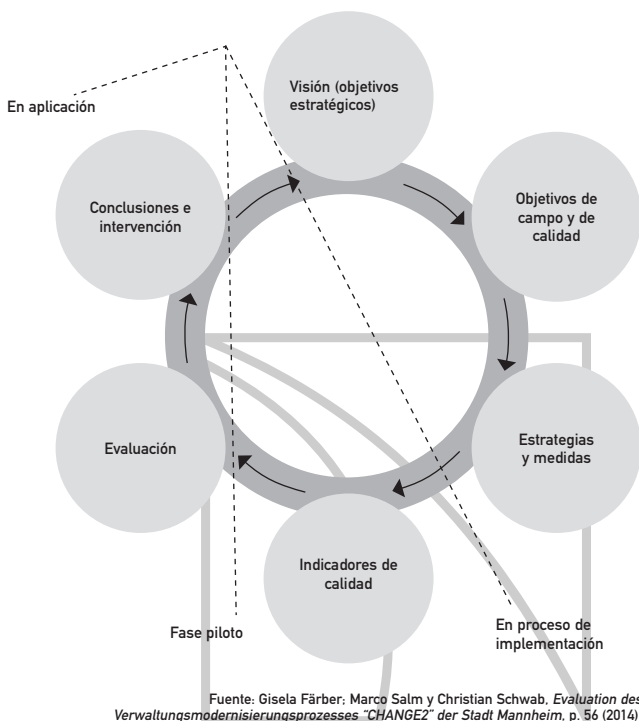
SITUACIÓN DEL NUEVO MODELO DE GOBERNANZA E IMPACTOS DEL CHANGE2

Aspectos críticos del Nuevo modelo de gobernanza	Consecuencias potenciales en el CHANGE2
Falta de aptitud en la consolidación del presupuesto municipal	No existe ningún problema de consolidación en CHANGE2. Sin embargo, aparece el peligro de sobrecostos
Posibilidades deficitarias de implementar los conceptos del nuevo modelo de gobernanza	Peligro mínimo. Los conceptos centrales están implementados en la fase piloto
Falta de atención de los intereses de algunos actores	Se ha intentado desde un principio vincular a todos los actores (funcionarios, directivos, política), a través del diálogo y de instrumentos de comunicación. El problema a largo plazo aparece, puesto que no es suficiente el apoyo momentáneo de "coaliciones", ya que cambian sus puntos de vista
División del trabajo entre la política y la Administración No ha podido ser aplicado, ya que habría llevado a una pérdida de la política, manifestándose poco interés en esta cuestión	Peligro elevado. Que la política deba sentirse copartícipe. La política debe dar las líneas maestras. Se debe evitar que la competencia entre partidos conduzca a conflictos
Delegación del presupuesto Conduce a un nuevo tipo de espacio de acción para los políticos especializados que puede conllevar a una explosión de las inversiones o a un bajo rendimiento económico consolidado	A través de la creación de una gobernanza estratégica, este peligro se puede prevenir. Se recomienda desde la perspectiva normativa la introducción de una fuerte centralización, aunque el peligro seguirá existiendo, ya que los políticos especializados pueden aprobar determinadas medidas para conseguir los objetivos
Gobernanza orientada a <i>outputs</i> No fue adecuado	En Mannheim se ha detectado este problema. La gobernanza orientada a los impactos puede deformarse por medio de la baja calidad de los datos o "datos datos muertos", lo que puede conllevar a una sobre gobernanza

Fuente: Adaptado de: Gisena Färber; Marco Salm y Christian Schwab, *Evaluation des Verwaltungsmodernisierungsprozesses "CHANGE2" der Stadt Mannheim*, p. 53 (2014).

FIGURA 9

CICLO DE GESTIÓN DEL MODELO CHANGE2



En definitiva, es posible afirmar que el proceso de reforma CHANGE₂ tiene como objetivo estratégico el futuro diseño de la sociedad urbana. El interrogante sigue siendo, sin embargo, si esta propuesta de gestión administrativa podrá ofrecer respuestas a los desafíos que se presentarán en los municipios en el futuro. El municipio de Mannheim, uno de los principales impulsores que han aplicado esta estrategia de gestión, ha desarrollado un proyecto integral y extenso de reforma implementado no solo en la Administración y en la estructura interna municipal, sino también en el diseño, facilitación y ejecución de su cultura administrativa. Sin embargo, este proceso de reforma administrativa y su implementación no está todavía finalizado.

MARCO COMÚN DE AUTOEVALUACIÓN O COMMON ASSESTMENT FRAMEWORK (CAF)

El marco común de evaluación o *common assestment framework* (CAF), más que un nuevo modelo propio de gestión, es una coordinación supranacional sobre un modelo de autoevaluación institucional. Los orígenes se remontan a finales de la década de los noventa, cuando los directores generales y altos cargos de la Administración pública de algunos países realizaron diversos encuentros para perfilar una estrategia de buenas prácticas y evaluación común dentro de los países de la UE. Como resultado de estas reuniones, se creó el grupo de expertos Steering Group, que impulsó el CAF⁶¹. El objetivo era coordinar y gestionar las mejores prácticas de evaluación de los países de la UE. El diseño básico fue apoyado por aquel entonces por la presidencia finlandesa de la UE, la Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften de Espira (Alemania) y el European Institute for Public Administration, (EIPA), en Maastricht (Holanda).

El CAF tiene como principal objetivo proporcionar un marco “sencillo y fácil de usar, que sea apropiado para que las organizaciones del sector público de toda Europa puedan hacer una autoevaluación” (CAF, 2000: 6). Este marco incorpora las características principales del modelo EFQM (Modelo de Excelencia para la Gestión de la Calidad), y unas propuestas cuyos términos principales son la gestión de calidad total y la excelencia empresarial. Persigue tres propósitos principales (CAF, 2000: 6)⁶²:

61. El Marco de Evaluación Común es accesible en: <http://www.eipa.nl/CAF/AssessmentForm.htm>

62. *Técnicas de gestión de calidad en la Administración pública: CAF (Common Assessment Framework)*. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, nº 11. Barcelona, diciembre 2000.

1. Servir como herramienta introductoria para los administradores públicos que deseen mejorar sus técnicas de gestión y que podrían estar interesados en la aplicación de la gestión de calidad en sus propias organizaciones, y quieran aplicar a su organización una autoevaluación sencilla para obtener una primera impresión sobre cómo usar dichas herramientas.
2. Servir de “puente” entre los diferentes modelos y metodologías que se usan en la gestión de calidad de la Administración pública en los distintos países de la UE, introduciendo algunas dosis de comparabilidad en los resultados producidos por los distintos sistemas.
3. Permitir la introducción de estudios de *benchmarking* (evaluación comparativa o de referencia) entre las organizaciones del sector público.

El término gestión de calidad (GC) adquiere un puesto central en los niveles de la Administración pública de los países de la UE y en la gestión y los proyectos de los gobiernos municipales. Los dos principios rectores son:

1. Relevancia y adecuación respecto a las características específicas de las organizaciones de la Administración pública.
2. Compatibilidad con los principales modelos organizacionales empleados hoy en día en Europa, tanto en la Administración pública como en las organizaciones privadas.

A principios de la primera década del siglo XXI, se iniciaron las primeras propuestas prácticas en los niveles central, regional y local en diferentes tipos de organizaciones

públicas. Transcurridos unos años se han podido efectuar las primeras evaluaciones. Las principales conclusiones obtenidas fueron las siguientes (CAF, 2007-8):

- El ejercicio de autoevaluación necesitó aproximadamente un día para realizarse.
- Fue fácil de usar.
- El CAF podría ofrecer un excelente punto de partida para la introducción de la gestión de calidad en una organización.
- Se propusieron mejoras complementarias de diseño.

DIFERENCIAS EN LOS FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES ENTRE EL PARADIGMA DE CONTINUIDAD Y EL DE TRANSICIÓN

El modelo de reformas conocido como post-NSP se ha dirigido más a construir un sentido de valores sólido y unificado. Surgen de la formación de equipos con el objetivo de mejorar la capacitación y autodesarrollo de los servidores públicos (como en el Gobierno de Nueva Zelanda). Entre los aspectos débiles está la posibilidad de existencia de un "robustecimiento del núcleo central", con lo que pueden aparecer tensiones y conflictos derivados de la centralización del poder, además de provocarse tensión por el desafío de equilibrar reafirmación y delegación.

La rendición de cuentas es otro factor de constantes tensiones. Mientras que la NGP ya proporcionó un catálogo de instrumentos de rendición de cuentas, con la tendencia a que estas fueran más claras y transparentes, la segunda generación de reformas del Gobierno integral ha hecho más sofisticada la propuesta inicial otorgando un papel central (*accountability*) al sistema. La *accountability* o rendición de cuentas aparece como una estrategia necesaria para mostrar la transparencia y posibilitar la toma de decisiones.

Denhardt y Denhardt, en el libro *New Public Service. Serving, not Steering* (2003), proponen nuevas aportaciones para clarificar la diferencia entre NGP y post-NGP. Esta última se vincula a un ámbito propositivo más normativo, al poner énfasis en la reafirmación de valores democráticos tales como la *citizenship* y el servicio al interés público. No en vano, una de sus principales tesis se refiere a que “los empleados públicos no prestan servicios a los clientes; prestan democracia” (Denhardt y Denhardt, 2003: 11).

Se considera que la política y los cambios en las organizaciones del Gobierno central no son necesariamente la herramienta más importante de la reforma para promover iniciativas que “engloben la totalidad del Gobierno”. El Gobierno integral aborda la acción política desde los niveles más bajos, los más próximos al ciudadano, como son los municipios, las regiones y las organizaciones gubernamentales locales (según la lógica *bottom up*). Ello requiere de proyectos cooperativos y formulados desde la sociedad civil y las entidades sociales (Pollitt, 2003).

En un plano político-administrativo, la premisa transversal que define estas teorías tiene su fundamento en la idea de que los políticos y los burócratas se comportan de forma similar a los actores económicos, o sea, que persiguen maximizar el presupuesto político en busca de sus propios intereses. Para equilibrar y superar este reduccionismo economista, el neoinstitucionalismo hace hincapié en las ventajas de la cooperación entre actores (Buchaman) y en el proceso de formación y generación de las instituciones, entendidas “como recursos a las restricciones de la acción individual y socialmente construidas” (North).

Presentamos un esquema comparativo de los fundamentos teóricos y los conceptos centrales de los modelos emergentes de administración y gestión pública que enmarcamos como paradigma de continuidad y de transición (cuadro 5).

CUADRO 5

FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LOS MODELOS DE CONTINUIDAD Y DE TRANSICIÓN

PARADIGMA	MODELO	FUNDAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL
Continuidad	Nueva gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica de sistemas abiertos/cerrados y lineal, desarrollada en entornos simples, predecibles y con baja resistencia al cambio • Teoría de la elección pública • Teoría económica de la burocracia • Nuevo institucionalismo económico y gerencia profesional • Three Ms: "mercados-gerentes-medición"
Transición	Post nueva gestión pública Nuevo servicio público	<ul style="list-style-type: none"> • Inspirado en los fundamentos de la NGP • Lógica de sistemas abiertos • Énfasis <i>output</i>-control • Gobernanza social • Reafirmación valores democráticos
	Modelo relacional de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica sistémica de sistemas autorreferenciales • Teoría de juegos • Lógica de mercado
	Enfoque de Gobierno integral (WOG)	<ul style="list-style-type: none"> • Inspirado en los fundamentos de la NGP • Complejidad • Redes informales • Personalización de servicios
	<i>Evidence-based policy making</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica • Orientación al mercado

Fuente: Elaboración propia.

Los modelos de gestión pública denominados post nueva gestión pública y Gobierno integral poseen ciertas semejanzas, ya que tienen como raíz común el modelo y las propuestas y principios conductores derivados de la NGP. El modelo integral de Gobierno ha sido aplicado en diversos municipios, cuyos postulados económico-políticos se basan en el liberalismo económico.

El paradigma de transición no significa cambios sustanciales respecto al paradigma de continuidad. Significa tan solo modificaciones o nuevas prácticas *ad hoc*, introducidas durante la última década por gobiernos de diferente tendencia política.

Hemos elaborado unas dimensiones que posibilitan una aproximación a la identificación de los modelos. Las dimensiones son: configuración, concepción del ciudadano, regulación, procesos, estructura, control y evaluación del desempeño y personal.

- *Configuración*. Organización, actuación y función de las estructuras internas en la Administración pública. Cambios de configuración debido a impulsos (leyes, decretos, etc.) procedentes del sistema político-administrativo (Estado) o de otros sistemas.
- *Concepción del ciudadano*. Derechos que permiten su participación en las decisiones de la Administración y gestión pública.
- *Regulación*. La retroalimentación de la Administración pública. Disposiciones preestablecidas que, en este caso, son las prácticas de la regulación jurídica de la función pública.
- *Procesos*. Decisiones internas de la Administración pública y los flujos de actividades de planificación, organización y ejecución.
- *Estructuras*. La forma en que se efectúa la transformación entre las demandas procedentes del entorno y las acciones o respuestas (equilibrio) que ofrece la Administración. En concreto, las formas organizativas funcionales entre ministerios, unidades administrativas, sectores, organismos autónomos y la colaboración con otros sectores de la sociedad.
- *Control y evaluación del desempeño*. La selección y evaluación de las comunicaciones emanadas de la Administración pública. Se refiere a las medidas de la Administración pública para ordenar y potenciar los procesos de Gobierno y las demandas de la ciudadanía.

- *Personal*. Estrategia de la Administración en la institucionalización del servidor público (garantías de permanencia, plano de carrera, capacitación, capacidad de toma de decisiones, promociones, reciclaje).

CUADRO 6

MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

	'EVIDENCE-BASED POLICY MAKING'	NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA	NUEVA GOBERNANZA GOBERNANZA HOLÍSTICA	GOBIERNO ABIERTO
Configuración	<ul style="list-style-type: none"> • Pensamiento estratégico como un continuo • Diversos tipos de planificación 	Gobernanza policéntrica	Marco conceptual para estudiar la integración y coordinación valores post-NPM	Gobernanza interna
Concepción del ciudadano	Participación ciudadana y de actores estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Independencia del ciudadano • Deliberación pública • Participación en la decisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación ciudadana • <i>Accountability</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Participación del ciudadano directamente en la consideración de opciones de políticas y la toma de decisiones. Puede aportar ideas y pruebas que conducen a las políticas, leyes y decisiones
Regulación	Adaptación a los mercados privados competitivos	Abertura y transparencia	Ley administrativa: obertura y transparencia	Planes de acción Instituciones formales e informales
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de diferentes planes • Mejora en la toma de decisiones 	Mejora de la integración entre gobierno, sector privado y organizaciones sociales. Participación conjunta en asuntos comunes	Transparencia, retroalimentación, mejora continua, e aprendizaje y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización de la accountability • Procesos participativos y de coproducción • Ciclo participativo • Convivencia de sistemas formales e informales • Empoderamiento ciudadano
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación de los grupos • Priorización de objetivos 	Asociación en red	Asociación o red (formada por actores públicos y privados)	Aprendizaje recíproco Estado-sociedad

CUADRO 5

MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA (CONT.)

	'EVIDENCE-BASED POLICY MAKING'	NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA	NUEVA GOBERNANZA GOBERNANZA HOLÍSTICA	GOBIERNO ABIERTO
Evaluación	Evaluación de los planos	Evaluación de las políticas públicas como herramienta de mejora la transparencia	Evaluación como herramienta de mejora la transparencia	Modernización de la <i>accountability</i>
Personal	Profesionalización	Motivación del servidor público a través de la coparticipación	Profesionalización del funcionario	<ul style="list-style-type: none"> • Modernización del empleo público • Motivación del servidor público

Fuente: Elaboración propia.

MODELOS EMERGENTES

PARADIGMA DE LA COMPLEJIDAD

Las restricciones presupuestarias de las administraciones y sus consecuencias sociales han suscitado diversas cuestiones relacionadas con el papel del Estado, de entre las que destacan dos centrales. La primera, relacionada con la misma estructura del Estado y con la forma como se ha definido y vinculado el binomio formado por la "función/ámbito de acción del poder público" y la "función/ámbito de acción de los mercados" para la producción del orden y el desarrollo en la sociedad (Christensen, 2012). La extensión y línea que delimita las relaciones entre Estado y mercado sigue siendo un tema central de controversia. Estas relaciones, que se han mantenido estables durante el último cuarto de siglo, están siendo cuestionadas por los movimientos políticos y los nuevos actores. La segunda, referida a la disponibilidad de los instrumentos directivos y administrativos del Gobierno para hacer frente o, al menos, paliar los

efectos devastadores de esta crisis. Ambos están supeditados a las nuevas coaliciones que se están formando en diversos países europeos. De ello dependerá el tipo de políticas públicas que se aplicarán.

EL GOBIERNO ABIERTO

Para algunos autores, la idea de *open government* (*oGov*)⁶³ o Gobierno abierto equivale a una mejora de procesos e ideas que ya estaban aplicadas en la Administración (tecnología de la información y la web 2.0), mientras que para otros significa “una de las mayores innovaciones” (Ramírez-Alujas; Volloria, 2012: 20). La idea del *oGov*⁶⁴ no es nueva, al situar algunos expertos sus orígenes en la década de los cincuenta y vincularla con la idea de hacer disponible la información a la ciudadanía (Cobo, 2012: 101). Algunos expertos también lo sitúan con la llegada del presidente norteamericano Bill Clinton, o incluso antes. Independientemente del periodo de sus orígenes o proclamación pública, interesa clarificar de qué se trata con exactitud.

Básicamente, el surgimiento de la idea *oGov* se debe al reconocimiento de los cambios y las exigencias procedentes de la ciudadanía, como se desprende de la declaración de la Alianza para el Gobierno Abierto: “Los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el Gobierno. Piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces”⁶⁵.

El *oGov* surge como respuesta a las debilidades de las democracias occidentales (caracterizadas en las últimas

63. Ver: <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>

64. En: <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>

65. En: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf

décadas por la baja participación ciudadana en los comicios) y en la misma calidad de la democracia que aparece como “despolitizada, dual, elitista o de baja intensidad” (Oszlak, 2013)⁶⁶. Viene también a suplantar la falta de articulación entre las políticas públicas, cuyas prácticas han tenido implicaciones en la gestión pública habitualmente concebida en términos sectoriales. Las propuestas de participación provenientes del *oGov* significan promover e incentivar a los ciudadanos para que puedan participar directamente en el debate de las opciones de políticas públicas, además de aportar ideas y propuestas que se traduzcan en políticas, leyes y decisiones que mejor puedan servir a la sociedad y a los intereses democráticos generales.

La amplia idea de democracia participativa se constituye como uno de los pilares del *oGov*, cuyos mecanismos deben permitir a los ciudadanos participar en la toma de decisiones para activar los debates políticos sobre asuntos de interés. El objetivo principal del *oGov* es establecer una constante interconexión y comunicación con los ciudadanos en sus necesidades y preferencias y escuchar sus demandas, sugerencias y opiniones, facilitando la colaboración con los técnicos y funcionarios públicos en el desarrollo de políticas públicas y servicios.

El concepto de *oGov* tiene la lógica de un modelo de administración basada en las relaciones, abierta a la ciudadanía y a las demás administraciones y a otras organizaciones colaboradoras, por lo que se trata a su vez de una Administración en red. Se fundamenta en tres ejes que dirigen la acción del Gobierno en su concreción programática: transparencia, participación y colaboración, y que en la práctica viene a significar la coproducción de políticas y

66. Para los países de América Latina algunos expertos incluyen las limitaciones de la “*accountability* horizontal” (Collier y Levitsky, 1996; Ó'Donnell, 1998).

servicios públicos, como se indica en la Alianza para el Gobierno Abierto (en inglés OGP)⁶⁷.

La aplicación de un Gobierno abierto significa elevados niveles de transparencia y mecanismos de escrutinio público y con posibilidades de control con un “énfasis en la responsabilidad del Gobierno”⁶⁸. La transparencia se considera su distintivo fundamental y en la práctica significa que la ciudadanía debe tener acceso a la información en poder del Gobierno y ser informada de los procedimientos y toma de decisiones gubernamentales. En definitiva, abarca todas las actividades democráticas y de Gobierno, por lo que precisamente por ello puede no tratarse de ninguna aportación cualitativa nueva, como Villoria expresa: “Puede al final no ser nada” (Villoria [comp.], 2012: 70-74).

Al asumir las experiencias del nuevo institucionalismo (North) y los requisitos de las “buenas instituciones”, el *oGov* se “inserta” en la corriente de buena gobernanza y en la promoción de integridad gubernamental (Villoria, 2012: 81). Las raíces teórico- conceptuales arrancan principalmente de los politólogos Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1998) y en la perspectiva académica procedente de publicaciones de trabajo social (Yves Vaillancourt en Canadá, 2009, y en Brasil). Sus fuentes se inspiran también en referentes provenientes de la gestión del mundo empresarial (“economía abierta”), de la economía social (cooperativismo) y de consultorías y grupos de investigación.

67. “Los gobiernos miembros de OGP se asocian con la sociedad civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país. OGP es un movimiento global de reformadores que trabajan para hacer que sus gobiernos sean más efectivos y receptivos con sus ciudadanos”. Ver: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf

68. En: <https://opensource.com/resources/open-government>

El término Gov 2.0 es una especificidad del Gobierno abierto impulsada por agencias federales norteamericanas, consultorías y empresas transnacionales⁶⁹. Se relaciona con la utilización de las TIC de colaboración abierta y su objetivo es la creación de una plataforma internacional⁷⁰ a través de la cual el Gobierno y los ciudadanos puedan trabajar juntos para mejorar la transparencia y eficiencia de los servicios públicos. Se parte de la hipótesis de que la disponibilidad y utilización de las tecnologías de la información deberá favorecer la capacidad de participar en sus gobiernos ciudadanos (Subirats, 2012).

Sin embargo, el conjunto de estas ideas, en especial la Alianza para el Gobierno Abierto y el Gov. 2.0, también han levantado diversas críticas y desconfianza entre la comunidad científica. La idea de *colaboración* (Gobierno, sociedad civil, mercado) es la perspectiva que crea mayores suspicacias debido a la ambigüedad del término, habiendo sido objeto de numerosos análisis y estudios críticos en especial en los países de América Latina⁷¹ (Kaufman, 2013; Vaillancourt, 2009; Pestoff, 2006, entre otros). Por otro lado, si lo que realmente se pretende es un verdadero cambio hacia la transparencia, participación y colaboración, que tenga en cuenta las dimensiones expuestas, la transformación deberá ser no solo tecnológica o administrativa, sino también cultural (Cobo, 2012: 114). Por último,

69. Según la definición de la consultoría internacional Gartner, Government 2.0 tiene siete características principales: está impulsada y orientada al individuo, centrada en el empleado público, evoluciona constantemente, es transformadora, requiere de una mezcla de planificación y compromiso, necesita de capacidad de estrategia basada en habilidades y directrices, requiere de un nuevo estilo de gestión y de una aproximación de abajo hacia arriba para la transformación. En: http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/11/13/government-2-0-a-gartner-definition/

70. Según una síntesis de las diversas conferencias y aportaciones que componen el Summit Gov. 2.0, Washington D.C. 7-8, septiembre 2010.

71. Para información sobre su aplicación en estos países: Ester Kaufman, (2013) Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion4RG.pdf>

aparece el interrogante sobre las posibilidades que pueda ofrecer el *eGov* con la reforma del Estado (Ramírez-Alujas, 2012). Una aplicación técnica y práctica del *eGov* es la extensión de la e-Administración.

Sobre la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto es posible también extraer algunas conclusiones respecto a su aplicación. Para algunos críticos se trata de una estrategia procedente de las elites militares de los Estados Unidos y que tiene como finalidad vincular con la ayuda de las nuevas tecnologías a las respectivas sociedades civiles de los países a través de una buena gobernanza. De esta forma regímenes autoritarios, a través de formas de cooperación internacional y activando a la sociedad civil “desde arriba” y “desde abajo”, constituyen una ayuda para los intereses de la estrategia militar. En el periodo de extensión de las tecnologías digitales, el objetivo final es la implementación de los intereses norteamericanos en los niveles económico e ideológico. Con el convenio de aplicación en Alemania, estos pueden ser utilizados para obtener unos resultados satisfactorios, y necesitarán de una fuerte coordinación del Gobierno con la sociedad civil sin que, por ello, sea visible un avance para la buena gobernanza.

La colaboración es la perspectiva que crea mayores suspicacias debido a la ambigüedad del término siendo objeto de numerosos análisis y estudios en especial en los países de América Latina (Vaillancourt, 2009; Cunill, 2008; Pestoff, 2006, entre otros). Para estos autores colaboración viene a significar la coproducción de políticas y servicios públicos (figura 11).

Para Collier y Levitsky (1996) la democracia tiene una serie de debilidades. La “*accountability* horizontal” es una de ellas. Los bajos niveles de participación democrática pueden tener como efecto una debilidad. En el momento en que la debilidad democrática es debida a una baja participación

ciudadana es, como ya se ha dicho, caracterizada como “despolitizada, dual, elitista o de baja intensidad”, mientras que cuando la causa es la baja capacidad de respuesta del Gobierno adquiere denominaciones tales como “bloqueada”, “impotente” o simplemente, “débil”. La falta de articulación entre las políticas públicas se manifiesta de forma “horizontal” (o sectorial) y “vertical” (o jurisdiccional). Este hecho tiene implicaciones en la gestión pública (concebida en términos sectoriales), al implicar que la división de las funciones y acciones entre las agencias estatales y ministerios responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios surgidos de la problemática social y las demandas sociales.

FIGURA 10

EJES (TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN) Y LAS RESPECTIVAS ACCIONES



Fuente: https://Open_government_-_spanish_1.png

CAMBIOS DE LA GOBERNANZA

Esos cambios se manifestarán en la forma en que los gobiernos interactúan con los ciudadanos y otros actores. Acciones y medidas como la introducción del e-Gobierno, la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza del Gobierno y la Administración pública. Surge, sin embargo, la duda sobre el Gobierno electrónico y el cambio de paradigma: ¿se trata de un nuevo modelo de administración, o tan solo de una “segunda ola” de reformas de la post-NGP? (Torres, Pina y Royo, 2005).

REDES DE GOBERNANZA

La gobernanza aparece como la idea y el concepto por excelencia para la gestión de la crisis y de las demandas e incertidumbres. Paradójicamente, el modelo de gobernanza hegemónica (nueva gobernanza) y la forma como se ha aplicado es uno de los factores que ha desencadenado la crisis en el sistema político-administrativo. Destacan dos conceptos clave, que se han interpretado de diferentes formas en esta comprensión semántica de la *governance*, la idea de *red* y la *autoorganización* (Rhodes, 1999: XI). El término red muestra la interdependencia de los actores que forman parte de ella y están vinculados con la prestación de servicios. Por otro lado, la autoorganización de los actores es “crucial” en una característica básica de la nueva gobernanza (Rhodes, 1996: 652-667). Las redes son en sí mismas un tipo de autoorganización, lo que viene a significar que son a su vez autónomas y autogobernables. Las redes que poseen estas características poseen la capacidad de reaccionar a las directrices y dictados del Gobierno, puesto que desarrollan sus propias políticas y moldean y configuran sus entornos. En esta situación, el Estado como centro (o unidad) o el Gobierno centro dejan de

poseer la centralidad, ya que el sistema político está cada vez más diferenciado y es más policéntrico (Willke). Un ejemplo de esta situación aparece en las relaciones de cooperación entre el Estado y la empresa, cuyas relaciones mantienen una lógica de autorregulación y de corregulación que se manifiesta en la cooperación mutua y en la cooperación público-privada, el *management* cooperativo, las *joint ventures* o las iniciativas empresariales conjuntas (Rhodes, 1993).

Los pronósticos y supuestos conceptuales y operativos de la lógica sistémica de Rhodes sobre la cooperación público-privado han contemplado y favorecido la tercerización y la subcontratación. Esta es una posibilidad ampliamente discutida en los gobiernos y en la Administración pública al no existir un consenso sobre la necesidad o no de la contratación externa. Con ello, tampoco es posible establecer unas pautas duraderas sobre esta práctica y sobre el futuro de esta estrategia. Su aplicación está relacionada con opciones políticas de los diferentes gobiernos y puede ser vista como el comienzo de un papel más activo de los actores no gubernamentales en el proceso político. En las últimas décadas ha predominado la contratación de los proveedores de servicios. Entretanto, el *outsourcing* se ha convertido en una forma cada vez más común para prestar servicios (OCDE, 2011: 72).

Tanto para los que defienden una postura u otra, aparecen una serie de prescripciones. Para algunos expertos es previsible que siga la continuación y profundización del proceso de tercerización entre Administración pública y agentes privados. Otros ven el inicio de una nueva tendencia de ampliación de la esfera pública con el objetivo tomar el control en la prestación de servicios. Son ya numerosos los ejemplos en ciudades europeas de remunicipalización de empresas de servicios con el término de las concesiones. Sin embargo, aparecen interrogantes en la remunicipalización

y de freno a la externalización de determinados servicios específicos. Expertos coinciden en que la finalización de esta práctica puede poner en entredicho la prestación de algunos servicios esenciales en los municipios, por lo que será necesario revisar de forma empírica (cualitativa y cuantitativamente) la capacidad de los municipios de ofertar algunos servicios de calidad. Para los defensores de esta estrategia, la evaluación y reflexión de los costos y beneficios asociados a la contratación externa debe seguir ampliándose a fin de proporcionar servicios que satisfagan tanto las necesidades financieras como, en especial, las sociales. Lo decisivo no es quién realiza el servicio, sino quién asume la titularidad y supervisión de la calidad de la gestión. En el futuro, esta opción seguirá requiriendo y habrá de tener en cuenta no solo los costes financieros, sino también otros factores como las normas en el rendimiento, la rendición de cuentas, la transparencia, la idoneidad de la contratación externa en el contexto o el equilibrio entre la fuerza de trabajo y la innovación (Breul, 2010: 199). Tanto los argumentos en pro como los en contra de la externalización de servicios locales deberán analizar cuidadosamente los impactos de una reversión de la privatización en algunas áreas (Wollman, 2013; 2012) o el aumento de la regulación de la manera en que estos servicios pueden ser proporcionados de forma privada.

Con esta práctica, las recomendaciones de la ética empresarial de Fox y Miller (1996) sobre la honestidad y el no asumir prácticas o lógicas empresariales en la gestión de lo público han quedado en la práctica vacías. La aparición de nuevos actores políticos ha vuelto a poner sobre la mesa el debate. De nuevo aparece la ambigüedad al poder ser vista también como el comienzo de un papel más activo de los actores no gubernamentales en el proceso político, aunque es necesario diferenciar entre los actores económicos y los que forman parte de la sociedad civil.

E-ADMINISTRACIÓN

En la últimas dos décadas se han dado numerosas definiciones del concepto de e-Gobierno, aunque ninguna de ellas ha logrado imponerse como la definitiva. Esta indefinición ha abierto una confusión en su utilización, de tal forma que incluso se ha trasladado al debate científico. Algunos la han incluso clasificado como "concepto elástico" (Schedler y Proeller, 2011: 267). Pensamos que la definición que sigue propone un marco más amplio que el ofrecido por la Comisión Europea y permite aplicar en el debate el uso de tecnologías modernas de información y comunicación: "Gobierno Electrónico es una forma de organización del Estado, en el que las interacciones y relaciones mutuas entre el Estado y los ciudadanos, empresas privadas, clientes e instituciones públicas se integran a través de la introducción de tecnologías modernas de la información y la comunicación" (Schedler *et al.*, 2003: 6). La utilización amplia de esta definición crea también confusión al no integrar el uso específico de internet.

La idea de la e-Administración se está extendiendo entre diversos gobiernos. Para sus impulsores, la aplicación del e-Gobierno no es tan solo disponer de un nuevo portal de consulta informatizado, sino que se extiende a una reconfiguración de las estructuras de la Administración y de los servicios públicos, en la base de conocimientos técnicos de la información y de las ciencias de la administración⁷². La introducción de estos procesos estandarizados y automatizados no se limita a cuestiones técnicas, sino que significa ahorrar recursos de una gran parte del trabajo cotidiano administrativo. A pesar de que existen ciertas similitudes que inducen a vincular la e-Administración con el e-comercio, esto no significa que se haya de asumir la aplicación derivada de estas

72. Ver: http://www.ifg.cc/_html/ifgcatwork/publikationen/pdf/lkv1.pdf

experiencias. Estas pueden ayudar en aspectos específicos de la Administración, como por ejemplo la e-adquisición, y otros tipos de experiencias similares procedentes del mercado. Un ejemplo es la aplicación del cálculo para las prestaciones del seguro de desempleo, estructurado en el sistema informático de forma similar a los procesos que se ofrecen desde el sector de los seguros privados.

Sin embargo, la implementación de e-Gobierno no ha ido acompañada de las posibilidades inicialmente pensadas de una modernización de la Administración. Las promesas de ganar en eficiencia todavía no se han constatado en su totalidad. Son diversas las causas y opiniones que explican esta situación. Para Dagmar Lück-Schneider (2015) la oferta de e-Gobierno y la introducción de las TIC transforma no solo la economía, sino también la Administración, ya que crea una demanda específica de profesionales especializados. Para sus críticos no significa ninguna ganancia para los usuarios, ya que no ofrece confianza, además de que las posibilidades que ofrece son pocas.

En la perspectiva gubernamental tampoco existe un consenso sobre la aplicación del e-Gobierno y lo que puede significar para una e-gobernabilidad democrática. En el debate emergen dos perspectivas. Por un lado, la que focaliza las posibilidades que ofrece para construir conexiones que puedan establecer relaciones entre las demandas de políticas públicas y servicios en el ámbito local y las demandas en otros niveles, como en el regional. Por otro, la que aboga por reforzar y profundizar la relación que puede establecerse entre el Gobierno y los ciudadanos. Las recientes presiones de los ciudadanos sobre los gobiernos en nivel local para producir servicios eficientes han llevado a estos gobiernos a centrarse más en los aspectos administrativos internos para lograr una mayor eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

No nos detendremos en describir y analizar en profundidad las posibilidades de la e-Administración, dado que sus inicios datan de principio de la década de los noventa, a partir de la existencia del primer *browser* que posibilitó la navegación de la *world wide web* (www). Desde entonces, han sido muy numerosas las publicaciones sobre las posibilidades que ofrecen las TIC, que se convierten en una herramienta esencial. En la disciplina de la Administración pública, el término e-Gobierno (o e-Administración, o Administración electrónica) se ha popularizado apareciendo como “un objeto emergente de la mano de la NGP” (Criado y Ramilo, 2001: 123). En las administraciones ha significado una transformación de los “patrones de acción inspiradas en propuestas de la agenda de reforma de la NGP” (ibíd.: 123).

En esta obra, focalizamos tan solo los aspectos que consideramos “novedosos” para la Administración pública (Vallbé y Casellas, 2012). Para algunos autores y expertos, no se trata de “una u otra manera el estudio de la nueva gestión pública” (Criado y Ramilo, 2001: 125).

En definitiva, la e-Administración ofrece una serie de potencialidades, puesto que “se trata de un tipo de tecnología ideal para un sistema estrictamente jerárquico” (ibíd.: 126). No obstante, no se trata en sí de un nuevo modelo de administración, sino que más bien puede afirmarse que está estrechamente vinculado con la “agenda de reforma gerencial de la NGP” (ibíd.: 124).

La idea del e-Gobierno se está extendiendo entre diversos gobiernos. En Alemania, en una sesión extraordinaria parlamentaria se decidió en el año 2010 introducir en todo el país la Estrategia Nacional E-Gobierno (NEGS) en la que los tres niveles de Administración, federal, Länder y municipal (Weber)⁷³, coincidieron en una agenda común de trabajo. En

73. Göttrik Wewer: *Im eigenen Interesse? – Deutschland und die Open Government Partnership*.

los años próximos será posible analizar qué objetivos del NEGS se han cumplido. La aplicación del e-Gobierno no se trata tan solo de una nueva página web, sino de una reconfiguración de las estructuras de la administración y de los servicios públicos en los que se utiliza el concepto *IuK (IuK-Konzepten)* en la base de conocimientos técnicos de la información y de las ciencias de la administración⁷⁴. Con ello no se trata tan solo de la introducción de procesos estandarizados y automatizados. El e-Gobierno significa dedicar una gran parte del trabajo cotidiano administrativo. A pesar de ciertas similitudes con el e-commerce, no implica inducir la aplicación derivada de estas experiencias, sino que estas pueden ayudar en aspectos específicos de la Administración, como por ejemplo el e-procurement o en otro tipo de tareas similares procedentes del mercado. Un ejemplo práctico es el cálculo para las prestaciones del seguro de desempleo, estructurado de forma similar a los procesos que se ofrecen desde el sector de los seguros privados.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA 'EVIDENCE-BASED POLICY-MAKING'

La planificación estratégica y la "política fundamentada en decisiones y en la evidencia" constituyen otro de los recientes modelos de la innovación en la Administración pública. La planificación estratégica adquiere un papel clave al definir qué es una organización, en concreto, lo que hace, y por qué lo hace (Bryson, 2010: 256-257; Banks, 2009). Estudios recientes solo encuentran conexiones débiles entre la estrategia y el rendimiento en la categorización de las vías de Bryson (2010), y una relación positiva

74. http://www.ifg.cc/_html/ifgcatwork/publikationen/pdf/lkv1.pdf

entre el rendimiento y la reacción. Otros estudios indican que la estrategia debe ser vista como un continuo, más que como una categorización explícita (Boyne y Walker, 2010: 185).

Los cambios de prioridades políticas y la crisis económica y política reciente han producido enfoques *ad hoc* que pretenden superar otros extensamente elaborados, pero en la práctica ineficientes para la planificación estratégica. Como elementos clave que deben ser incorporados en el futuro para garantizar la planificación estratégica exitosa destacan: la mejora del proceso de toma de decisiones; el promover el pensamiento estratégico a largo plazo; el aumento de la eficacia y capacidad de respuesta y la mejora de la legitimidad (Bryson, 2010: 255).

Bryson identifica futuros potenciales para la planificación estratégica entre los que destaca la necesidad de un pensamiento estratégico, incluir a más grupos y actores en el proceso de planificación estratégica y mayor énfasis en los métodos para ayudar a dicha planificación estratégica, como el mapeo y el modelado. Por último, la planificación estratégica será vista como una herramienta más útil para conocer, aprender y comprender los procesos de la Administración pública.

FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LOS MODELOS EMERGENTES DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Sintetizamos las principales propuestas conceptuales de reforma de la Administración pública en base a los modelos emergentes gobierno abierto, nueva gobernanza pública y gobernanza holística expuestos y los modelos de gestión que proponen.

CUADRO 7

NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

	NSP O POST-NGP	ENFOQUE DE GOBIERNO INTEGRAL	MODELO RELACIONAL DE GOBIERNO
Configuración	<ul style="list-style-type: none"> Recentralización: coordinación horizontal y vertical 	<ul style="list-style-type: none"> Respuesta a los efectos no esperados del NPM: debilitamiento del control político, poca coordinación de áreas del gobierno, excesiva especialización 	<ul style="list-style-type: none"> Teoría de sistemas autorreferenciales Lógica sistémica
Concepción del ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> Orientación al ciudadano: responsabilidad y rendición de cuentas Participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> Revalorización de la idea del ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> Revalorización de la idea del ciudadano
Regulación	<ul style="list-style-type: none"> Ley administrativa: obertura y transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> Ley administrativa: apertura y transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> Ley administrativa: apertura y transparencia
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalización de la gestión 	<ul style="list-style-type: none"> Prestación de servicios públicos como respuesta a las limitaciones de la NGP Integración vertical y horizontal 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalización de la gestión Integración vertical y horizontal
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> Redes de trabajo Cooperación entre organizaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación de diferentes sectores Mayor cooperación mediante fortalecimiento de redes 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación de diferentes sectores público-privado Mayor cooperación mediante fortalecimiento de redes
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Control y evaluación de la gestión (<i>outcome</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación como herramienta de mejora 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación como herramienta de mejora Instrumento: <i>balanced scorecard</i>
Personal	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalización del funcionario 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalización del funcionario 	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalización del funcionario

Presentamos un esquema comparativo de los fundamentos teóricos y los conceptos centrales de los modelos emergentes de Administración y gestión pública (cuadro 8).

CUADRO 8

FUNDAMENTOS TEÓRICOS-CONCEPTUALES DE LOS NUEVOS MODELOS DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

	MODELO	FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES
Paradigma transición	Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> • Lógica sistémica • <i>Accountability</i> • Postulados de la cogobernanza • Transparencia, confianza, colaboración • Aumento de la <i>performance</i> del sector público • <i>Software</i> libre a los principios del mercado y la democracia económica
	Nueva gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría de las redes • <i>Accountability</i>, transparencia confianza, participación
	<i>Evidence-based policy making</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fin de la decisión ideológica • Base empírica en la toma de decisiones (indicadores). Sistémica: inputs/outcomes • Desarrollo de teoría del cambio • Planificación estratégica orientada al mercado
Paradigma no institucional	Ciudades en transición	<ul style="list-style-type: none"> • Autorrealización • Autoorganización • Holismo • Desarrollo Humano Sostenible • Centro: persona/ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

MODELOS NO INSTITUCIONALES DE GERENCIA

CIUDADES EN TRANSICIÓN ("TRANSITION TOWNS")

En una perspectiva de modelos y prácticas no institucionales procedentes de la sociedad civil (alternativas), la idea de sostenibilidad (humana y ambiental) es el objetivo del movimiento Ciudades en transición (*Transition Towns*) (Hopkins, 2008). Los integrantes y grupos que forman este movimiento proponen a partir de experiencias prácticas, posibilidades de actuación, de coproducción de políticas sostenibles y de acciones específicas en esta dirección con los actores que forman la sociedad civil. Es un movimiento en proceso de expansión en numerosos municipios europeos, formado a partir de la colaboración de proyectos, formas cooperativas y asociaciones

entre el sector del servicio a las personas y las instituciones del Estado. Estas asociaciones aseguran funciones sociales no cubiertas por el Estado o el mercado (educación, salud, inserción por el empleo, etc.).

Este movimiento tiene sus orígenes en la Gran Bretaña y Irlanda en el año 2006. Su impulsor es el activista independiente Rob Hopkins⁷⁵. En Alemania se ha extendido en los municipios de Spandau, Warburg y en algunos barrios de las ciudades de Frankfurt, Berlín o Bielefeld, entre otras.

El movimiento propone reaccionar autónomamente mediante la experimentación de una nueva forma de vida, con el objetivo de preparar a las personas para el cambio energético sin esperar de las políticas gubernamentales. Las propuestas que realiza este movimiento se extienden desde el impulso de una regionalización más intensa de la sociedad, el impulso de la capacidad de resiliencia de los municipios frente a los cambios planetarios derivados de la producción de energía, producción de alimentos, las formas de transporte o la actitud en el tiempo libre.

GESTIÓN SOCIAL

La gestión social (GS) surge como un conjunto de experiencias procedentes de la sociedad civil⁷⁶. Los inicios de este modelo datan de la década de los noventa, cuando diversos profesores y consultores latinoamericanos cuestionaron la gerencia estrictamente funcionalista y técnica (estratégica) de las democracias occidentales, al proponer la idea de la gerencia social. Para sus defensores, una de las cuestiones

⁷⁵. Para más información, ver: <http://transitionculture.org/>

⁷⁶. Como referencia histórica, aparece en diferentes publicaciones, las experiencias de colectivización y gestión de empresas durante la guerra civil española o las primeras experiencias de soviets en 1918.

centrales de la propuesta gira en torno a la especificidad de la gestión pública, al poner en cuestión la capacidad y sensibilidad del gestor procedente del sector privado para asumir la gestión pública (Losada *et al.*, 1999).

Las raíces e ideas provienen de diferentes corrientes teóricas, centros de análisis y campos que convergen desde diversas perspectivas: la ética cristiana (Klikgsberg, 1989; Jaramillo, 1994), el liberalismo económico bajo principios éticos (Cotázar, 2006) y las aportaciones politológicas de la teoría política latinoamericana de modernización del Estado (Oszlak), las teorías procedentes del neomarxismo (Habermas, Marcuse) y del marxismo analítico e individualismo metodológico (O'Donnell) y el comunitarismo (Tarrow). También se incluye la visión liberal y cristiana de diversas aportaciones de Peter Drucker sobre la gestión de las entidades sin ánimo de lucro y ONG.

La idea de GS se ha desarrollado básicamente en países latinoamericanos, siendo todavía poco numerosos los estudios en otros países (Sulbrandt, 2002; Goetz y Gaventa, 2001; Johansson, 1994). En este continente, los primeros textos sistemáticos que abordan la GS y los problemas que suscita este tipo de gerencia se publicaron en la década de los noventa (Klikgsberg, 1994; Losada *et al.*, 1999). El núcleo inicial de impulso proviene de un grupo de investigadores y consultores del Instituto de Desarrollo Social (INDES) en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La idea de GS es muy amplia al abarcar desde una profesión y la relación con el Estado, la forma de dirigir las instituciones públicas, hasta la "negociación constante con actores y grupos internos"⁷⁷. Las premisas centrales se basan en el marco estratégico integral, entre las que

77. Álvaro Freddy Navarro Vargas. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000170.pdf>

destacan: la gestión en los niveles micro, meso macro, la creación de valor público y la interrelación entre individuos y comunidades (Mokate, Saavedra, 2006; Barcelay; Cortázar, 2004), o más recientemente la vinculación de la innovación social con las políticas públicas (De Marulanda; Tancredi, 2010).

En un plano conceptual y metodológico la GS toma como raíces epistemológicas y referencia la teoría crítica de Jürgen Habermas (1981) y aportaciones de pensadores de la Escuela de Frankfurt (Max Horkheimer y Herbert Marcuse). Estas destacan por su crítica al positivismo de comprensión de los fenómenos y de investigación ideográfica. En esta perspectiva de pensamiento, la realidad social solo "puede y debe" ser (re)construida para el interés de sus miembros y a partir de sus percepciones.

Brasil es uno de los países en donde el término GS ha tenido más producción conceptual en publicaciones y tesis de doctorado, cuya vitalidad se manifiesta en la profusión de núcleos de estudio e investigación académicos. También se ha consolidado básicamente como una práctica. Entre los estudiosos de la GS es posible distinguir diversas corrientes conceptuales.

En este país, para sus defensores la construcción del concepto GS parte del binomio habermasiano conceptual Estado-sociedad y capital-trabajo, pero invirtiendo su orden por sociedad-Estado y trabajo-capital (Cançado, 2014; Tenório, 2008). Con esta reformulación se resalta la importancia de las relaciones existentes entre la sociedad y el trabajo. Este binomio se amplía al otorgar a la sociedad civil organizada más protagonismo mediante la introducción de los conceptos sociedad-mercado. En las ideas de democracia deliberativa o participativa propuesta por Habermas, la esfera pública adquiere una posición de espacio intermedio entre el Estado, la sociedad y el mercado. El espacio en el que

tendría lugar este entendimiento sería la esfera pública, la cual adquiere un papel clave al cuestionar los procesos técnico-burocráticos y centralizadores cuyas decisiones se fundamentan tan solo en argumentos técnicos.

Otros autores enfatizan los componentes conceptuales con base en la diferenciación entre la gestión pública, la gestión privada (o gestión estratégica) y la gestión social (França Filho, 2003; 2008). En esta última perspectiva, la GS es entendida a partir de dos perspectivas (como proceso y como finalidad). La gestión social como fin "se aproximaría" a la gestión pública, ya que ambas tienen como objetivo ofrecer respuestas a las demandas y necesidades de la sociedad.

