

3

REVISANDO LA PRESUNTA NATURALEZA PARADIGMÁTICA DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y SU REPERCUSIÓN EN IBEROAMÉRICA¹

María Mercedes Llano (*)
Universidad de Salamanca

RESUMEN

La agenda de reformas administrativas en los años 80 y '90 estuvo dominada por un conjunto de doctrinas de orientación neoempresarial o neogerencialista. Este modelo originado en el mundo anglosajón tuvo una significativa influencia en Iberoamérica, en donde logró imponerse y llegar a ser considerado prácticamente como la única alternativa posible para los programas de reformas. El objetivo de este trabajo es contribuir a la discusión referente a las reformas administrativas en el ámbito iberoamericano a partir de una revisión de las corrientes críticas sobre el presunto carácter paradigmático del neogerencialismo y la eficacia atribuida a dicha doctrina a la luz de sus aplicaciones.

PALABRAS CLAVE:

reformas administrativas, nuevo gerencialismo público, neweuberianismo, burocracia.

ABSTRACT

The agenda of administrative reforms in the 80 and 90 was dominated by a set of new managerialists doctrines. This model originated in the Anglo-Saxon world had a significant influence in Ibero-America, where it managed to prevail and to be considered practically like the only possible way for the programs of reforms. The objective of this work is to contribute to the administrative reforms discussion in the Iberoamerican world from a revision of the critical approaches about the presumed paradigmatic character of the new-managerialism and the effectiveness attributed to this doctrine to the light of its applications.

KEY WORDS:

administrative reforms, new public management, new weberianism, bureaucracy.

(*) E-mail: mechidd@yahoo.com.ar

RECEPCIÓN: 27/11/14

ACEPTACIÓN FINAL: 15/05/15

1 INTRODUCCIÓN

La agenda de reformas administrativas durante los años 80 y '90 estuvo dominada por un conjunto de doctrinas denominado Nueva Gerencia Pública (NGP), también conocida como orientación neoempresarial o neogerencial. El modelo organizativo inspirado en estas ideas era presentado como un estadio funcional y normativamente superior dentro de un ciclo de evolución unilinear que suponían seguir las organizaciones administrativas (Olsen, 2005; Olsen, 2008). Detrás de este pretendido cambio paradigmático subyacía la presunción de que, indefectiblemente, las reformas partirán de similares escenarios, seguirán las mismas trayectorias y permitirán obtener idénticos resultados (Pollitt y Bouckaert, 2004). La naturaleza ineludible de este curso unidireccional de las administraciones también implica que los gobiernos o servicios públicos podrían ubicarse a la cabeza o a la cola en esta única ruta hacia la reforma (Pollitt, 2000; Pollit, 2014).

Esta hipótesis de la inevitabilidad de la convergencia presagiada o más bien, promovida por Osborne y Gaebler (1992) para las democracias avanzadas, atrajo también a los países en desarrollo (Olsen, 2005). Seguir la solución estandarizada prescrita por el mundo anglosajón (Pollitt, 2004a) significaba para las democracias en desarrollo un paso inicial para transitar por la anhelada

senda del crecimiento económico. Tal ha sido el caso de la región iberoamericana, en donde se ha prestado casi exclusiva atención y adhesión a la NGP (Ferraro, 2009), principalmente, en los años 90.

El carácter paradigmático de estas transformaciones no se sustentaba en sólida evidencia empírica sino más bien se trataba de una convicción doctrinaria en una organización ideal (Olsen, 2005). Algunos hallazgos obtenidos a partir de la realización de estudios comparativos no apoyan la predicción de que las administraciones confluyen hacia una forma organizativa unívoca (Pollitt, 2004; Olsen, 2005). Estos estudios aportan suficiente evidencia para mostrar que, contrariamente a las asunciones implícitas de este darwinismo administrativo, a) las variables contextuales importan, b) no todos los países han seguido estrictamente el recetario propuesto e incluso existen casos que han optado por vías alternativas c) las mayores eficacia y eficiencia pregonadas por los precursores del modelo como resultado de las reformas, no son tales en todos los casos. En oposición a los presupuestos de la mirada evolutiva de las organizaciones administrativas los datos dejan de manifiesto que ni todos los puntos de partida resultan coincidentes, ni las rutas son las mismas y, por último, ni el alcance de la reforma es uniforme (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Estos resultados revisten una enorme relevancia para los países en desarrollo —en particular en la región Iberoamericana— en donde la admisión de una única orientación posible —al menos temporalmente— constituye un visible defecto que concierne al debate y a la implementación de las reformas en Iberoamérica (Ferraro, 2009). La inclinación a importar modelos organizativos en boga, a la vista de los propulsores del cambio, torna prácticamente innecesarios los procesos de revisión de las reformas administrativas, empobreciendo la discusión sobre el tema. El camino más ágil y menos sinuoso es el adoptar un paquete presuntamente exitoso en otro contexto, aunque esto conlleva sumergirse en un ciclo de crónicos fracasos, posteriormente, ante un entorno inapropiado para la instrumentación de tales esquemas. En cualquier caso, el gobierno que adopta irreflexivamente modelos vigentes en el ámbito transnacional puede lograr presentarse como modernizador y avanzado ante la opinión pública local e internacional, mientras que los efectos de las reformas, o mejor dicho la falta de ellos, solamente resultarán perceptibles años más tarde.

Al estar Iberoamérica aún sumida bajo los influjos de un proceso de instalación del neogerencialismo como el discurso dominante, las voces disonantes que sugieren resultados adversos o modelos alternativos, tienden a ser ignoradas o ser consideradas inválidas (Ferraro y Garofalo, 2010) para ciertos autores o, al menos, a recibir menos atención. Este fenómeno, sumado al hecho de

que gran parte de la literatura revisionista ha sido escasamente traducida² al español, favorece la limitada repercusión de enfoques alternativos.

El objetivo de este trabajo es contribuir a la discusión referente a las reformas administrativas en el ámbito iberoamericano a partir de un análisis de las perspectivas críticas sobre el presunto carácter paradigmático del NGP y la eficacia atribuida a dicha doctrina a la luz de su incidencia en la región. Ante el predominio de las doctrinas neogerenciales en Iberoamérica, la revisión del modelo inspirado en la NGP a partir de bibliografía crítica, exigentemente difundida en los países latinoamericanos, puede implicar un significativo aporte al debate de las reformas administrativas en la región.

Esta indagación se efectuará a partir de una serie de trabajos impulsados en los últimos años orientados a rebatir la perspectiva evolutiva y la efectividad de las reformas neogerenciales sobre la base de una serie de argumentaciones administrativas y de evidencia empírica. Estos documentos apuntan a mostrar que no todos los puntos de partida resultan coincidentes, ni las rutas son las mismas y, por último, ni el alcance de las reformas neoempresariales es uniforme tal cual lo presuponen las perspectivas lineales sobre el cambio administrativo (Pollit y Bouckaert, 2004).

El trabajo comienza por una descripción del origen, características y evolución de la NGP, para luego ingresar en la discusión relativa al pretendido universalismo del modelo neogerencial y, a continuación, evaluar los resultados de las reformas. Por último, se efectúan algunas reflexiones sobre el desembarco de la NGP en América Latina en el marco de los cuestionamientos realizados en los países desarrollados hacia la presunta naturaleza paradigmática del modelo.

2 NUEVA GERENCIA PÚBLICA: ORIGEN Y EVOLUCIÓN

El término de Nuevo Gerenciamiento Público fue acuñado por Hood (1991 y 1994) para denotar un conjunto de doctrinas administrativas que dominó la agenda de reformas en muchos países de la OCDE desde fines de los '70. Por tratarse de una filosofía, señalaban Hood y Jackson (1991 y 1999), su apoyo no descansa en una demostración objetiva y conclusiva de su superioridad sino más bien en su credibilidad. En este caso, el principal factor de aceptación lo constituyó la metáfora de dirigir la organización estatal como una empresa privada.

Esta corriente reformista originada en Nueva Zelanda³ alcanzó una gran difusión en el mundo anglosajón —Reino Unido, Estados Unidos, Australia— y

una fuerte influencia en Iberoamérica (Pollitt, 2000; Ferraro, 2009) en tanto era presentada como una doctrina de aplicación universal (Hood, 1991:8).

Una combinación de doctrinas proveyó al gobierno neozelandés una agenda coherente para impulsar un programa de reformas a gran velocidad en el marco de un contexto propicio para tales cambios (Norman, 2005:61–67). Las ideas de un pequeño grupo de decisores deseosos y capaces de implementar políticas *top-down* en un marco de crisis económica y de débil control parlamentario, permitió la transformación radical de un modelo de responsabilidad ministerial por las acciones públicas y de burocracia unificada en funcionamiento desde 1912, hacia un sistema de agencias autónomas cuyos gerentes eran responsabilizados en base al desempeño (Norman, 2004; Norman, 2005).

Dos conjuntos de teorías daban sustento a la corriente neogerencial. Por un lado, el neoinstitucionalismo económico enraizado en las teorías de la agencia, la teoría de los costos de transacción y la teoría de la elección racional, todas ellas centradas en la idea de «libertad de elección». Estas escuelas de pensamiento asumen que los actores sociales son agentes racionales que buscan satisfacer sus propios intereses. Por otro lado, un enfoque gerencial derivado de una serie de proposiciones basadas en la experiencia en el sector privado, que se concentraba en el principio de «libertad para administrar» (Hood, 1991; Norman: 2005; Ferraro y Garofolo, 2010).

Estas doctrinas parecían proporcionar el marco apropiado para dar solución a los problemas diagnosticados por los responsables de las reformas. Al asumir el Gobierno Laborista en 1984, recibió al país sumido en una profunda crisis económica que incluía desde la devaluación de la moneda en 1984, elevada inflación, significativo déficit presupuestario, hasta ascendentes niveles de deuda pública. En un informe titulado «Government Management» —considerado como el manifiesto del NGP— los funcionarios a cargo del Tesoro (1987) —principales mentores del modelo— atribuían los problemas financieros a la naturaleza de los incentivos de los administradores públicos. Por una parte, la concentración de las funciones de asesoramiento, regulación y ejecución en una única agencia generaban problemas de captura. Por otra parte, las difusas líneas de responsabilidad por las decisiones administrativas favorecían el empobrecimiento de las prácticas gerenciales. Además, la rigidez característica del mercado laboral público dificultaba la contratación de profesionales con las capacidades técnicas requeridas para el buen desempeño en el sector público. Ante la enorme influencia que el sector público ejercía sobre la economía, se proponía sustituir una pesada y torpe burocracia por sistema capaz de crear «incentivos para alcanzar los resultados deseados (Norman, 2005).

Hacia finales de los '80 se sancionó el marco normativo⁴ de las reformas en el que se contemplaba la creación del modelo neogerencial en abierto rechazo a una burocracia centralizada que ofrecía un compromiso cuasi-religioso con el ideal de la imparcialidad, la neutralidad, la carrera, ciertos ritos en torno a la selección y la vocación de servicio. Inspirado en la experiencia del sector privado, la esencia de este nuevo formato organizativo era liberar a los gerentes de las detalladas reglas vinculadas al manejo de los recursos y mantenerlos responsabilizados por el logro de los resultados. Se procuraba transpolar al sector público un esquema divisional utilizado por grandes compañías americanas que suponía la creación de unidades autónomas encargadas de las actividades operativas sujetas a la dirección estratégica y al control financiero y político de un pequeño staff corporativo (Norman, 2005:19, 36, 61-64; 82-81; Kickert, 2003:387).

El nuevo modelo recurría a las fuerzas del mercado para mantener al sector público responsabilizado y a la satisfacción de las preferencias como medida de responsabilización (Koobalian, 1998). A través de la utilización de mecanismos de control similares a los del mercado se esperaba que el funcionamiento del sistema se asemejara al de un «termostato», mediante el cual las evaluaciones se efectuaban contrastando los resultados con objetivos e indicadores a los efectos de identificar las desviaciones (Norman, 2005). El esquema descansaba en cinco principios: claridad de objetivos, libertad para gerenciar, *accountability*, adecuados flujos de información, evaluación efectiva del desempeño. Esto suponía que si los gerentes tienen claridad sobre lo que se espera de ellos, y les es dado el poder para alcanzar sus objetivos específicos y, entonces, son sujetos a responsabilización por su logro a partir de la utilización de información de calidad sobre cuán adecuadamente han alcanzado los objetivos predeterminados, los gerentes harán efectivas decisiones relativas al manejo de los recursos y obtendrán los objetivos de modo más eficiente (SSC, 1999, *apud* Norman, 2005).

A nivel estructural, la «lógica del termostato» implicaba a) la separación entre un nivel político encargado de la dirección estratégica y un nivel departamental responsable de la provisión de servicios y b) la creación de competencia entre los proveedores de servicios (Scott, 1997, *apud* Norman 2005:67).

Estas ideas se materializaron en un sistema de agencias autónomas proveedoras de servicios públicos vinculadas formalmente al gobierno central a través de un contrato con el gerente a cargo de cada unidad en el que se especificaba de forma cuantitativa y tan exacta como sea posible, los productos o servicios que la agencia debe generar y los incentivos económicos que

recompensarán al logro de esos objetivos. El modelo también se concretó en formas de competencia interna entre las distintas agencias, que debían rivalizar entre sí para proveer un producto o servicios al menor costo y con la mejor calidad (Ferraro, 2009).

El sistema neozelandés pronto capturó la atención de los gerentes de todo el mundo (Ladd, 2005) alcanzando, a diferencia de otras olas de reforma, una dimensión internacional (Pollitt y Bouckaert, 2004). En este proceso de propagación no sólo desempeñaron un rol protagónico los mismos arquitectos de las reformas ensalzando las virtudes y la portabilidad de modelo a lo largo del planeta (Schick, 1998) sino también, los organismos internacionales —FMI, BM— y nacionales —*UK Cabinet Office*, *Statskonotroret* sueco— (Pollitt y Bouckaert, 2004). Se desarrolló así un «léxico internacional» o un «meta lenguaje» cuyo reiterado uso confirmaba que todos estaban involucrados en una empresa global en dirección al gerenciamiento moderno, vocabulario que fue adquiriendo un carácter normativo presentando a las reformas neogerenciales como la única y mejor alternativa (Pollitt y Bouckaert, 2004).

3 ¿TALLA ÚNICA O TRAJE A MEDIDA?

Una mirada sobresimplificada de la realidad administrativa suponía una inexorable evolución hacia una nueva forma organizativa (Pollitt, 2004:62; Pollitt, 2000:18; Pollitt y Bouckaert 2004:201). Estas reformas neogerenciales pretendían revestir un alcance global, una naturaleza inevitable y un curso irreversible (Pollitt, 2000:182; Olsen, 2005:1). La versión lineal de las reformas asumía la existencia de un pasado uniforme del que se evolucionaría hacia un modelo convergente (Pollitt, 2000:185). Al presumir que de un diagnóstico universal se desprenderá la prescripción de un único remedio (Olsen, 2008:27, Hood, 1991:8), esta perspectiva no atribuye un peso significativo a los factores contextuales ni admite la posibilidad de adoptar rutas alternativas. La adopción de este paquete de soluciones habría de conducir hacia la ruta del progreso en los más diversos contextos.

Esta visión evolutiva de las organizaciones administrativas también asume que la modernización del sector público procede en una línea simple, en la que hay algunos países a la cabeza enseñándoles a aquellos que están detrás cómo seguirlos a través de la instalación de ciertos aparatos estandarizados que se ajustarán a un conjunto de problemas globales (Pollitt, 2004:8). La presunta capacidad de transferibilidad⁵ (Hood, 1991) de este modelo original-

mente concebido para el mundo anglosajón permitía traspasar las fronteras de las democracias industriales para ser importado pasivamente por los países en desarrollo (Pollitt, 2004). El nuevo gerencialismo público era presentado como un paquete para todas las estaciones, es decir, aplicable a distintos países, entre otros ámbitos, desde el rico norte al pobre sur (Hood, 1991). Al exponerse como la fuerza del progreso (Pollitt y Bouckaert, 2004), este enfoque se imponía como la única alternativa a seguir por las democracias en desarrollo, produciéndose lo que Olsen (2005) denominó modernización por imitación (Olsen, 2005). Si el nuevo modelo se presentaba como exitoso en el mundo avanzado no existía otra opción para los países en desarrollo más que la de seguir la onda y la tabla rasa administrativa⁶ (Spann, 1981, *apud* Hood y Jackson, 1997).

El sustento de estas reformas que pretendían encarnar la modernización e incluso la racionalidad misma (Ferraro, 2009) era netamente doctrinario. Al ser las doctrinas artículos de fe, su aceptación no se funda en pruebas objetivas sino en argumentos exitosos, en los que la debida consideración del *timing*, el envase y la presentación juegan un rol decisivo (Hood y Jackson, 1991, *apud* Norman, 2004). Por tratarse de un conjunto de argumentaciones relativamente coherente, su capacidad de difusión radicaba en su credibilidad más que en su veracidad (Hood y Jackson, 1999, *apud* Llano, 2008). La amplia aceptación de la hipótesis de la convergencia no descansaba en evidencia empírica que diera cuenta de las supuestas bondades del modelo (Olsen, 2005), sino más bien en su poder persuasivo.

Ante la instrumentación de este paquete compacto e ilusorio de reformas comenzaron a vislumbrarse fallas y desvíos, inspirando las revisiones críticas de esta corriente. Algunos de estos estudios contienen sólidas y convincentes contraargumentaciones administrativas a la perspectiva dominantes y otros, a diferencia de la discusión meramente doctrinaria, se apoyan en pruebas empíricas. A partir de estos hallazgos se pone de manifiesto la variabilidad de las reformas y la incidencia de los factores contextuales tanto en los países desarrollados como en las democracias en desarrollo. Estos resultados transmiten un claro mensaje a los partidarios de la transpolación acrítica del nuevo gerencialismo público a las naciones más desfavorecidas: las reformas no pueden dissociarse de su ambiente. El contexto como condicionante no sólo implica su incidencia en el éxito del modelo sino también conlleva la existencia de otras vías alternativas. Esa imagen del mundo avanzado como un todo compacto en el que las reformas se adoptan homogéneamente se disipa a partir de estos estudios, así como también se diluye el retrato de un conjunto

de naciones en desarrollo adoptando estrictamente las recetas prescriptas por actores internacionales (Olsen, 2005).

A partir de distintos estudios comparativos conducidos desde diversas perspectivas teóricas en Europa Occidental, USA y Australasia los académicos contemporáneos han demostrado que no existe una solución estándar (Pollitt, 2004). Mediada por las diferencias, la modernización produce burocracias diferenciadas (Lynn, 1998). Incluso uno de los organismos promotores de la reforma, la OCDE, afirmaba a mediados de los 90 que las variaciones en los modelos de reforma adoptados alrededor del mundo sugieren que no hay un nuevo paradigma (Lynn, 1998). Reconocer que una «talla única» no se ajusta a todas las circunstancias implica refutar la supuesta linealidad de las reformas (Olsen, 2005). Según las corrientes críticas de las concepciones evolutivas de las administraciones públicas, no existe un tipo de organización que sea la panacea y la respuesta a todos los desafíos sino más bien forma parte de un repertorio de superposición, suplantación y formas competitivas coexistiendo en las modernas democracias (Olsen, 2005).

Progresivamente se ha ido asignando un rol central a las variables del entorno desatendidas por las corrientes neogerenciales (Pollitt y Bouckaert, 2004) Específicamente, se ha reconocido extrema relevancia a los factores institucionales y culturales en el desempeño de las reformas (Heady, 1995, *apud* Lynn, 1998; Pollit y Dan, 2013). A partir de un estudio comparativo realizado por Pollitt y Bouckaert (2004) en 12 democracias desarrolladas⁷ los autores concluyen que ciertas características del sistema político administrativo ejercerán significativa influencia sobre el tipo de reformas adoptadas y la viabilidad de implementar ciertos tipos de reformas, entre ellas, el grado de centralización y coordinación del estado, la naturaleza mayoritaria o consensual del gobierno central, las relaciones entre la élite administrativa y política, la cultura administrativa prevaleciente y la diversidad de canales de asesoramiento (Pollitt y Bouckaert, 2004). Otro reciente estudio realizado por Pollit y Dan (2013) destaca también el peso de condicionantes como el grado de corrupción, los cambios de gobierno, la oposición de las organizaciones sindicales de servidores civiles en la implementación de los cambios administrativos.

Distintos puntos de partida (Pollitt y Bouckaert, 2004) difícilmente conduzcan a un isomorfismo institucional sino más bien a construir trajes a medida en función de las especificidades contextuales. Contrariamente a la visión estereotipada de las democracias desarrolladas convergiendo hacia un único modelo, Pollitt y Bouckaert (2004) corroboran la incidencia del sistema político administrativo en la receptividad de las corrientes reformistas. Mientras que

los países anglosajones se muestran más abiertos a las ideas neogerenciales, los referentes de Europa continental son estructural y culturalmente menos permeables a tales doctrinas (Pollitt y Bouckaert, 2004).

La mirada unidireccional de la reforma que conduce indefectiblemente a distinguir a los países vanguardistas de los países rezagados que han sido lentos para subir al tren de la Nueva Gerencia Pública (Pollitt y Bouckaert, 2004) es contundentemente rebatida a partir de estos hallazgos, en tanto se pone en evidencia que ya no se trata de que ciertos países sean reluctantes u opositores a la NPM, se trata de que hay conceptos de modernización alternativos y positivos» (Pollitt y Bouckaert, 2004). Un conjunto de países desarrollados que deliberadamente optó por rechazar los designios de la corriente dominante e inclinarse por otro tipo de reformas (Ferraro, 2009).

A partir del reconocimiento de ciertos patrones a largo plazo, Pollitt y Bouckaert (2004) identifican dos grupos de tendencias reformistas. Por un lado, se encontraban los países que constituirían el núcleo central del neogerencialismo —Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y, en términos discursivos más que fácticos, Estados Unidos— quienes asignaban un fuerte rol a las formas y técnicas del ámbito privado en el proceso de reestructuración del sector público. Por otro lado, el grupo de modernizadores de Europa Central: Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Suecia (y Alemania en el nivel subnacional) que se inclinó por un modelo distinto denominado «neoweberiano». Esta línea reformista continúa poniendo un gran énfasis en el estado como fuerza integradora de la sociedad, con una personalidad legal y un sistema operativo de valores que no puede ser reducido al discurso privado de eficiencia, competencia y satisfacción del consumidor. Estos países mantienen, en una forma moderna, las tradiciones decimonónicas de fuerte estaticidad y de espíritu público. (Pollitt y Bouckaert, 2004; Ferraro, 2009). Dentro de la corriente neoweberiana los autores distinguen dos variantes desarrolladas, principalmente, a raíz de sus diferencias culturales. Mientras que la apertura y la tendencia hacia la igualdad característica de los países de Europa del Norte —Finlandia, Holanda y Suecia— los ha conducido a adoptar una versión participativa del modelo, la impronta jerárquica y tecnocrática de los referentes de Europa Central —Bélgica, Francia, Italia— los ha inclinado a optar por una modalidad gerencial (Pollitt y Bouckaert, 2004).

En términos generales, los partidarios del núcleo central del nuevo gerenciamiento tenían en mente una sociedad empresarial, orientada hacia el mercado con un gobierno mínimo. La versión neoweberiana del norte de Europa preveía un estado de ciudadanos, con extensa participación facilitada por un sistema

modernizado de leyes públicas que podría garantizar derechos y obligaciones. Los partidarios de la variante del neoweberianismo de Europa Central favorecían un moderno estado profesional, eficiente y flexible, pero todavía identificado con el elevado propósito del interés general (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Los gobiernos de Europa Continental decidieron transitar por la vía de la modernización de la tradición weberiana y no por la ruta de su rechazo, conforme lo prescribía la corriente administrativa dominante (Pollitt y Bouckaert, 2004). La nota distintiva del neoweberianismo reside en mantener los rasgos centrales del modelo burocrático weberiano basado en un fuerte espíritu de servicio público y, a la vez, incorporar «algunas innovaciones relacionadas con una preocupación por renovar y profundizar la democracia y la participación de ciudadanos en la gestión pública⁸ y otras emparentadas con el neo-generencialismo (Ferraro, 2009). La descentralización, el presupuesto orientado hacia los resultados o el desempeño y la flexibilización de ciertas rigideces vinculadas a empleo público, pero sin abandonar el concepto de carrera, son algunas de las herramientas de la NGP adoptadas por este grupo de países (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Pollitt y Bouckaert (2004) identifican con mayor nivel de detalle los elementos que el modelo europeo continental conserva del weberianismo y aquellos que agrega:

Elementos weberianos:

- Reafirmación del *rol de estado* como el principal facilitador de soluciones ante los nuevos problemas (cambios tecnológicos, demográficos y ambientales).
- Reafirmación del *rol de la democracia representativa* como elemento legitimador dentro del aparato estatal.
- Reafirmación del rol del derecho administrativo —adecuadamente modernizado— en orden a resguardar los principios básicos vinculados a la relación ciudadanos y estado, incluyendo la igualdad ante la ley.
- Preservación de la idea del *servicio público* con un estatus, una cultura, condiciones y términos distintivos.

Elementos neoweberianos:

- Cambio de una orientación interna centrada en las reglas burocráticas hacia una orientación externa focalizada en la satisfacción de las necesidades ciudadanas, a través de la creación de una cultura profesional de calidad y servicio y no del empleo de mecanismos de mercado.

- Complemento (no reemplazo) del rol de la democracia representativa a través de un rango de dispositivos de consulta y de participación directa de los ciudadanos.
- Modernización de las leyes relevantes para fomentar una mayor orientación hacia el alcance de resultados en detrimento del estricto seguimiento de los procedimientos, aunque sin abandonar completamente este tipo de control *ex ante*.
- Profesionalización del servicio civil a los efectos de que los burócratas no se limiten a desenvolverse como expertos en las leyes vinculadas a su área de actividades, sino también como gerentes orientados hacia la búsqueda de satisfacción de las necesidades de ciudadanos y usuarios.

En definitiva, el modelo neweberiano procura responder a la preocupación por hacer más flexibles, democráticas y participativas las agencias estatales, pero sin sacrificar en absoluto la idea de espíritu de servicio (Ferraro, 2009).

Además de países desarrollados que decidieron deliberadamente adoptar trayectorias alternativas conforme a sus regímenes político-administrativos (Pollitt y Bouckaert, 2004), existen estudios que brindan evidencia empírica sobre casos de gobiernos nacionales o locales pertenecientes al universo de las democracias avanzadas que, después de haber encarado un proceso de reformas neogerenciales o bien, de «desburocratización», decidieron volver a las bases (Fournier, 1998, Hesse 1998, Mecalfé, 1998, *apud* Olsen, 2005:23). Este proceso al que Olsen (2008) denomina reburocratización involucra un renovado interés en el liderazgo democrático, coordinación y *accountability*, sin que esta nueva etiqueta implícitamente implique el retorno a las concepciones unidireccionales de las reformas.⁹ Las nuevas reformas son vistas como quiebres, inversión de ciclos o transformaciones, en un universo de formas organizativas en constante competición (Olsen, 2005).

Noordhoek y Saner (2005) describen dos casos de «quiebres» de las reformas neogerenciales en el orden subnacional suizo. Los autores muestran de qué modo los poderes legislativos locales tanto en el Municipio de Dübenford como la ciudad de Basilea decidieron detener los procesos de instrumentación de los nuevos modelos organizativos inspirados en la Nueva Gerencia Pública. Estas determinaciones no sólo son atribuibles a los magros resultados obtenidos a partir de la adopción de la reforma sino también a las preocupaciones por el potencial impacto negativo del neogerencialismo sobre las prácticas democráticas y los derechos civiles y, principalmente, a un sentimiento generalizado de mayor distanciamiento entre el gobierno y la ciudadanía.

Los gobiernos locales de Holanda también han atravesado por un proceso de revisión de reformas neogerenciales iniciadas en la década del 80. El modelo caracterizado por la orientación interna gerencial que en su momento les valió reconocimiento internacional a los municipios holandeses, en especial al de Tilburg, fue sustituido por un modelo orientado hacia los ciudadanos. El neogerencialismo era duramente cuestionado por la exagerada adopción de herramientas del sector privado, por reducir a los ciudadanos al rol de clientes y consumidores y, finalmente, porque los gobiernos locales habían perdido los ojos y los oídos. Ante estos duros embates los políticos reaccionaron yendo a la búsqueda del ciudadano perdido asignándole un rol más prominente en el proceso de toma de decisiones municipales. La adopción de una innovadora herramienta denominada toma de decisiones interactiva representó el redescubrimiento del ciudadano hasta ese entonces circunscripto a su papel de consumidor y cliente (Kickert, 2003).

La experiencia del gobierno nacional holandés proporciona un claro ejemplo de un país desarrollado que, habiendo optado por la vía directa hacia los modelos neogerenciales en los años 80, ha experimentado una contramarcha respecto a algunos componentes. A partir de un informe elaborado por la Auditoría Nacional en el que se advertía sobre la falta de supervisión e inspección sobre una multitud de organismos autónomos, se inicia un contramovimiento hacia los tradicionales instrumentos de *accountability* política y jurídica. Se produce un proceso de redescubrimiento del control democrático y de la primacía de la política por parte del gobierno y del parlamento (Kickert, 2003).

El caso paradigmático de reversión del modelo es el principal exponente del neogerencialismo: Nueva Zelanda. El experimento neozelandés ha sido objeto de importantes reevaluaciones a partir de la elección de un gobierno de coalición de centro-izquierda en 1999. Davis (1997) señala que los elementos primordiales de un sistema orientado a resultados permanecen inalterados, pero ha ocurrido un distanciamiento sustancial desde el concepto inspirado en el mercado. Una oleada de reformas basada en técnicas de la NGP fue seguida por una marea más incremental focalizada en efectos, efectividad, colaboración y capacidades. Estas modificaciones intentaban dar respuestas a las crecientes preocupaciones por la fragmentación en la provisión de servicios así como también por la declinación de la ética pública, la reducción de capacidades y el impacto del desplazamiento de objetivos sobre los productos, es decir, el proceso de conversión de medios en fines. Concretamente, el gobierno ha impulsado un programa denominado «Fortaleciendo el Centro» que contempla un conjunto de iniciativas orientadas hacia una menor descentralización a los fines de lograr un mejor el

desempeño en términos de coordinación, colaboración y capacidad sistémica. Se pretende crear estándares comunes sobre integridad y comportamiento del sector estatal así como también se ha procurado recrear un extendido sistema de carrera para potenciales cabezas de organizaciones. Paralelamente, el problema del desplazamiento ha conducido a una reconsideración del impacto de las reformas a través de la instrumentación de manifestaciones de intención en las que se describen los efectos que beneficiarán a los ciudadanos y a la sociedad. En términos generales, el péndulo se está inclinando en esta oportunidad hacia procesos de centralización pero, a diferencia de la radicalidad característica de la instrumentación del proceso de reformas previo, el cambio actual es sutil, de largo plazo y casi invisible al gran público. La nueva marea representa una búsqueda de un mejoramiento en el desempeño sin pérdida de las fortalezas de períodos anteriores (Norman, 2004).

Los hallazgos obtenidos a partir de los recientes estudios sobre las experiencias reformistas en el mundo desarrollado rebaten la pretendida homogeneidad de las reformas, poniendo en evidencia procesos de marchas y contramarchas en el marco de un universo de formatos organizativos en permanente competencia. En algunos casos se optó por seguir trayectorias alternativas en las que se admitían algunos aditamentos de la nueva corriente de cambio y, en los casos que se decidió seguir por la vía del neogerencialismo, se observa un proceso de reconversión.

El desmoronamiento de esa imagen de los países desarrollados como un conjunto uniforme que avanza al unísono por la senda del neogerencialismo, tiene una significativa implicancia para las naciones en desarrollo, en tanto dicho enfoque ya no puede considerarse que represente la única vía posible para un programa de reformas administrativas (Ferraro, 2009), válida para todo tipo de contexto. Consecuentemente, los países en desarrollo y en transición expresan un incomprensible deseo por acelerar la reforma del sector público adoptando las innovaciones más avanzadas emprendidas por los países industriales (Schick, 1998:123).

Los organismos internacionales y algunos referentes del mundo de la consultoría son identificados como actores que han desempeñado un papel fundamental en la configuración de este escenario. Diferentes autores señalan que ciertas consultoras y organizaciones transnacionales, como la OCDE, el FMI o el Banco Mundial, entre otras, se han transformado en puntos nodales en la red de intercambios de ideas gerenciales (Pollitt, 2004; Olsen, 2005; Pollitt, 2000). Para ellos, las supuestas bondades y la transferibilidad de las versiones neogerenciales (Schick, 1998) remarcadas por estos actores, han propiciado

la inducción, asistencia o imposición externa de los modelos gerenciales en los países en desarrollo (Nef, 2003, *apud* Olsen, 2005). El margen de acción de algunos países se ve restringido debido a que la adopción de determinadas reformas puede condicionar el otorgamiento de ayuda exterior o bien, porque a un pequeño y pobre país le puede resultar difícil rechazar las transformaciones recomendadas por un gran y rico país (Pollitt, 2004).

Pese a la pretendida transferibilidad cuasi mecánica del modelo neozelandés, ningún país en transición o en desarrollo lo ha implementado completamente porque esas reformas están fuera de su alcance o no se ajustan a las necesidades corrientes (Schick, 1998). El proceso de transferencias no es tan sencillo y ágil como se lo presenta, sino que requiere analizar la correspondencia entre los contextos de importación y exportación (Pollitt, 2004). Este redescubrimiento de la relevancia del entorno político-administrativo ha conducido a enfatizar la necesidad de que los países en desarrollo reconozcan su propio potencial y encuentren su propio camino sin copiar métodos empresariales y reformas neogerenciales provenientes del occidente (Olsen, 2005).

Para Schick (1998) los países en desarrollo no presentan las precondiciones necesarias para la adecuada implementación del enfoque gerencial. La existencia de mercados abiertos y robustos es indispensable para la modernización del sector público en perspectiva gerencialista. Si los contratos y el estado de derecho están subdesarrollados en las relaciones de negocios, es altamente improbable que puedan ser aplicados efectivamente a los asuntos de gobierno. En Nueva Zelanda las reformas prosperaron porque existía un mercado desarrollado y mecanismos para garantizar el cumplimiento de los contratos, en cambio, en los países en desarrollo tiende a haber una economía informal con una débil especificación de los derechos de propiedad y otros procesos formales para regular la actividad económica. La informalidad en el sector público emerge como correlato del bajo desarrollo de los mercados en las sociedades en desarrollo, favoreciendo la rutinización de la corrupción, la evasión de las leyes, la desconfianza hacia el gobierno, la ineficiencia y la desatención a los resultados. Ante este escenario ningún país debería moverse directamente de un sector público informal a uno que conceda a los gerentes enorme discreción de gastar como ellos crean adecuado en tanto no tienen internalizado el hábito de administrar el dinero de acuerdo a las reglas prescritas. El desarrollo del mercado debe preceder o coincidir con el desarrollo de robustas instituciones públicas.

Tomando como marco de referencia a Europa Central y del Este, Drechsler (2005) afirma que las reformas neogerenciales pueden generar efectos positivos si se impulsan en países con arraigadas tradiciones administrativas democráti-

cas, en cambio, pueden resultar particularmente malas si se implementan en países en transición o en desarrollo en donde la ausencia de un conjunto de valores impide la responsabilización de los gobiernos y la existencia de controles formales. Las reformas centradas en el incremento de la efectividad y la eficiencia pueden operar en detrimento de la *accountability* y del compromiso con el servicio público (Debicki, 2003; Verheijnen, 1998; Samier, 2001 *apud* Drechsler, 2005:101), impacto totalmente adverso para un conjunto de países cuyo principal objetivo debe focalizarse en el establecimiento de la democracia. A pesar del llamado de ideas tales como desregulación y flexibilidad, los gobiernos para construir una administración efectiva y una democracia consolidada deben poner mayor énfasis en la formalidad, en las reglas, y en fuertes estándares éticos. Sólo una vez institucionalizado un sistema administrativo burocrático será posible adoptar reformas neogerenciales (Drechsler, 2005).

La emergencia de un robusto mercado o la instauración de un modelo weberiano son concebidas como precondiciones para la adopción de reformas empresariales en las democracias en vías de desarrollo.

Si bien estos autores efectúan un singular aporte al enfatizar la incidencia de las variables contextuales en las posibilidades de implementación de nuevos formatos organizativos, no abandonan por completo el sentido unidireccional de las reformas. Este tipo de planteo implícitamente supone que una vez sorteados los obstáculos —un mercado informal o una administración ineficaz o politizada— los países podrán adoptar un modelo neogerencial y de ese modo encauzarse por la senda del progreso administrativo. Esta tesis de los estadios o lógica secuencial de las reformas es rechazada por autores como Polidano (1999) para quien es posible la coexistencia de instrumentos de diversas tradiciones doctrinarias. En el fondo el autor plantea la necesidad de que cada gobierno encuentre una respuesta singular a las problemáticas del sector público de su país sin sentirse constreñido a sortear las trabas supuestamente necesarias para seguir por la ineludible vía del desarrollo administrativo. En este sentido Polidano (1999) intenta demostrar de qué modo algunos países en desarrollo han adaptado ciertos dispositivos propios de la NGP para responder a finalidades distintas de aquéllas para las que originalmente fueron concebidos. Así la adopción de mecanismos como la agentificación en estas sociedades en lugar de orientarse a la obtención de mayor eficiencia ha respondido a la necesidad de controlar la corrupción.¹⁰

Sea por la falta de adecuación o sea por una decisión de optar un camino alternativo, la realidad indica que los países en desarrollo no han adoptado nada remotamente cercano al paquete entero de reformas neogerenciales

(Polidano, 1999). Según Polidano (1999), la influencia de las ideas inspiradas en la NGP se da más en el plano de la retórica que en la práctica en tanto muchas naciones en desarrollo han incorporado sólo algunos elementos del neogerencialismo pero no han implementado el recetario completo e, incluso, muchas de las de las iniciativas impulsadas no están relacionadas o son contrarias a la agenda. Al igual que en las democracias avanzadas, en el mundo en desarrollo no hay algo como un modelo estandarizado que los países están adoptando en su totalidad (Polidano, 1999).

En el mapa de las experiencias reformistas lejos de figurar un simple camino recto por el que los países tanto desarrollados como en desarrollo indefectiblemente transitan, se observa un complejo plano repleto de bifurcaciones, curvas, cruces y sinuosidades. La incidencia de las variables contextuales va desdibujando progresivamente la ilusoria ruta conducente al progreso. A pesar de que los ingenieros que construyeron la carretera suponían que su obra admitía la circulación de todo tipo de vehículo, las características de los medios de transporte utilizados por los conductores del cambio de cada país condicionaron el recorrido. En este marco, algunos gobiernos han logrado seguir regularmente esa vía mientras que otros optaron por retroceder algunos kilómetros y unos tantos decidieron trazar su propio camino atravesando tan sólo los tramos del camino principal que les resultaban convenientes.

Una vez identificada esta variedad de senderos demarcados en gran medida por las variables contextuales, resta indagar sobre el alcance del promisorio destino hacia el que la carretera del progreso suponía conducir. Si bien las marchas y contramarchas de las reformas así como también los rumbos alternativos hacia los que se han dirigido una serie de países reflejan un cuestionamiento a los resultados obtenidos por el neogerencialismo, en este apartado se ha efectuado un análisis tangencial del impacto de las transformaciones inspiradas en la nueva corriente doctrinaria. Dado que el modelo neogerencial sigue seduciendo a gobiernos de los países en desarrollo, resulta pertinente completar esta revisión crítica de la NGP profundizando el análisis de los efectos de las reformas inspiradas en esta corriente.

4 ¿UN FUTURO PROMISORIO?

La amplia difusión de la doctrina neogerencial se vinculaba más a factores de aceptación que a evidencia empírica que diera cuenta de las bondades del modelo. A pesar de la significativa influencia del enfoque neogerencial

sobre la agenda de reformas administrativas, los efectos que suponía generar nunca fueron definitivamente testeados (Lynn, 1998). El poder persuasivo del neogerencialismo llevó a los gobiernos a aventurarse en una travesía que en lugar de encaminarlos hacia un estado final cerrado los condujo a un futuro incierto (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Los múltiples beneficios de las reformas —ahorro, eficiencia, calidad, efectividad— no resultaron ser tan claros ni obvios como se pregonaba (Pollitt y Bouckaert, 2004; Ladd, 2005). Distintos autores remarcan la escasez de investigaciones sistemáticas y fiables sobre los efectos de los cambios inspirados en el NPM. De hecho, en una reciente y amplia revisión bibliográfica sobre las reformas neoesempresariales impulsadas en la Unión Europea, Pollit y Dan (2013), corroboraron la limitada existencia de estudios sobre el impacto de la reforma en esa región.¹¹ Y, de la comparación de esos pocos documentos, surge que sólo en la mitad de los casos se registraron resultados positivos, mientras que en los restantes no se presentaron cambios o las consecuencias fueron adversas (Hood, 2011; Christensen y Laegreid, 2011; Pollit y Dan, 2013; Pollit, 2014).

Al tratarse de una doctrina administrativa resulta interesante estructurar el análisis del alcance de la reforma teniendo en vista no sólo los valores que el enfoque neogerencial procura priorizar sino también aquellos a los que le asigna menos relevancia. Para Hood (1991) al menos tres conjuntos de valores aparecen comúnmente en los debates sobre diseño administrativo: *sigma*, *theta* y *lambda*. Los valores *sigma* están vinculados a la economía y la parsimonia. El criterio de éxito de las organizaciones edificadas para la obtención de tales valores está dado por la frugalidad del uso de los recursos en relación a los objetivos predeterminados. La fijación de objetivos chequeables, el control de los resultados, la definición de responsabilidades, la separación de actividades ejecutivas y estratégicas son sus expresiones organizativas clásicas. Los valores *theta* están vinculados a la consecución de la honestidad, imparcialidad y mutualidad a través de la previsión de la distorsión, la inequidad, el sesgo y el abuso de poder. Las preocupaciones se centran en controlar los procesos, asegurar la transparencia, prevenir la captura de las unidades públicas por grupos no representativos y evitar los procedimientos arbitrarios. Los diseños organizacionales centrados en estos valores contemplan el uso de herramientas de democracia directa para evitar las consecuencias de la captura. Los valores denominados *lambda* están ligados a la resistencia, la adaptabilidad, la persistencia, la robustez, básicamente, a la capacidad de sobrevivir a circunstancias adversas y de ajustarse rápidamente a las crisis.

Una de las preocupaciones centrales es evitar la parálisis frente al cambio o amenaza. Institucionalmente estos valores se reflejan en elementos tales como el grado de integración del sistema (Hood, 1991).

Hood (1991) señala que si bien cada familia de valores tiene implicancias en términos de diseño ningún formato administrativo será capaz de satisfacer los tres conjuntos simultáneamente. Al asignar un valor central a la frugalidad, el modelo inspirado en el neogerencialismo será menos apto para asegurar la honestidad y la adaptabilidad. Si esta lógica de correspondencia entre esquema organizativo y valores administrativos se ajusta a la realidad, entonces es de esperar que las críticas vinculadas a los logros de las reformas se concentren en torno a los valores desatendidos por la NGP, aunque también pueden dirigirse a la incapacidad de obtener los valores esenciales del propio modelo.

Siguiendo el planteo de Hood (1991), en primer lugar se analizará el nivel de alcance de los presuntos beneficios del modelo neogerencial en términos de funcionamiento y resultados —con especial énfasis en el neozelandés— para luego examinar las revisiones sobre los aspectos relegados por la corriente empresarial.

A los fines de analizar los logros obtenidos a partir de la implementación de las reformas neogerenciales resulta pertinente centrarse en el modelo de referencia de la corriente doctrinaria: el neozelandés. Este formato organizativo, según se describió detalladamente en apartados anteriores, es esencialmente un conjunto de sistemas de control que proveen a los gerentes de servicios públicos de mayor libertad para gerenciar, mientras concurrentemente los responsabiliza por el logro de los resultados. La eficiencia constituye el principal objetivo de esta doctrina para cuyo alcance las organizaciones deberán gestionar a través de un ciclo consistente en: claridad de objetivos, libertad para gerenciar, *accountability*, adecuados flujos de información, efectiva evaluación del desempeño (Tesoro, 1987) (Norman, 2005).

Norman (2005) señala que a pesar de la gran controversia generada por los métodos neogerenciales, sorprendentemente ha habido escasa información sobre cómo estos mecanismos operan en la práctica. El autor intenta subsanar este déficit a través de un análisis sobre funcionamiento efectivo del sistema neozelandés desde la óptica de los mismos participantes. A partir de este estudio, el autor identifica una serie de paradojas o contradicciones:

- *Libertad para gerenciar/iniciativa individual socavada.* A los jefes ejecutivos se les otorgó mayor libertad para administrar recursos a los fines de alentar la iniciativa, sin embargo, una serie escándalos políticos y excesivos gastos

condujo a los partidos de oposición a ejercer un estricto control sobre la libertad en el manejo de los recursos, generando un clima de miedo en menoscabo de la autonomía.

- *Objetivos explícitos/aversión al riesgo.* La definición clara de los objetivos apuntaba a obtener un mejor desempeño y asegurar el monitoreo, no obstante, los gobiernos manifiestan cierta relucancia a ser explícitos, desarrollando rutinas defensivas consistentes en reportar simplemente los resultados seguros, triviales, auditables y fácilmente alcanzables y, de ese modo, desincentivando la innovación y la asunción de riesgos.

- *Mayor información/utilización fuentes informales.* La disponibilidad de información es una condición fundamental para realizar evaluaciones efectivas del desempeño, pero en los hechos, los reportes formales suelen contener gran cantidad de información aunque no necesariamente útil. El miedo a los posibles usos que se le dará a la información, conduce a generar conocimientos sin demasiada trascendencia, obligando a los gerentes a recurrir a fuentes informales.

86

- *Aspectos sustanciales del control/aspectos formales.* El sistema de *accountability* es la contracara de la libertad para gerenciar en tanto actúa como mecanismo de control para garantizar que los jefes ejecutivos persigan los objetivos establecidos y no sus propios fines, es decir, evitar conductas oportunistas. Contrariamente a lo esperado, los esfuerzos se dirigen más a las dimensiones ex antes del sistema de control (preparación de presupuestos e indicadores) que al monitoreo de los resultados. El involucramiento de los estrategias políticas en la definición de los resultados es bajo, en tanto su interés se centra en la dirección general y no en los detalles.

- *Objetivos como medios/objetivos como fines.* Mientras que el modelo concibe a los resultados como medios para generar determinados impactos, se ha producido un fenómeno denominado desplazamiento de objetivo a través del cual los objetivos se convierten en fines en sí mismos (Norman, 2005).

En líneas generales, esta serie de contradicciones prácticas se derivan del diseño de un sistema de control desbalanceado. El sistema neozelandés se ha focalizado exclusivamente en el proceso de contrastación entre los resultados y los objetivos e indicadores predeterminados, desatendiendo dimensiones

vinculadas a la generación de incentivos selectivos negativos y positivos que aseguren tanto la prevención del comportamiento oportunista como la iniciativa individual. La libertad irrestricta para gerenciar favoreció la emergencia de conductas abusivas, reflejadas en gastos excesivos o ilegales para fines personales y la consecuente ocurrencia de diversos escándalos.¹² Ante los elevados costos políticos de los escándalos públicos derivados de estos hechos, los esfuerzos progresivamente se concentran en la creación de mecanismos para evitar tales cuestionamientos. Frente a las fuertes presiones provenientes de los partidos de oposición y de la opinión pública, la libertad es suplantada por la aversión al riesgo. El abuso de poder y la erosión de la iniciativa son las consecuencias no deseadas de un sistema de control diseñado fragmentariamente (Norman, 2005). De este modo, en la práctica se desmoronan los pilares sobre los cuales se construía un modelo organizativo supuestamente conducente a la eficiencia.

Los cuestionamientos en torno a las fallas en términos de funcionamiento del modelo neogerencial se han hecho extensivos a otras democracias desarrolladas que siguieron el impulso reformista. Específicamente, el incremento no deseado de conductas oportunistas parece ser una constante entre estos países. Al igual que Norman, Pollitt y Bouckaert (2004) señalan que la mayor autonomía reconocida a los funcionarios en relación a los políticos, ha generado actores administrativos menos leales, orientados más a satisfacer sus propias expectativas que el interés colectivo.

Los autores también afirman que las relaciones entre administración y política no alcanzan la pretendida neutralidad, cualquier sugerencia relativa a la despolitización radical del nivel gerencial es contraria a la evidencia obtenida. Incluso Peters (2008) afirma que la adopción del neogerencialismo ha conducido de un modo sutil hacia una mayor politización del servicio público reflejada en la emergencia de burocracias paralelas. El rol de estrategias asignado a los políticos tampoco se corrobora. Además de no haber recibido el entrenamiento adecuado, sus incentivos cortoplacistas son contrarios a los alicientes necesarios para desempeñar tal papel. Adversamente a lo previsto, los políticos se han amparado en esta nueva figura para responsabilizar a los gerentes por sus propias fallas (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Además de las revisiones críticas sobre los logros en términos de la operatividad del modelo originario, Pollitt (2000) cuestiona las deficiencias conceptuales, metodológicas e interpretativas que presentan las escasas evaluaciones sobre los resultados que se han realizado. A pesar de las bondades del neogerencialismo exaltadas por sus promotores, la información sobre los logros obtenidos a partir de la implementación de modelo es incompleta e

inadecuada. Por un lado, no hay información sobre los potenciales costos ocultos o colaterales de las reformas vinculadas a la mejora de la productividad, procesos, eficiencia y ahorros, como por ejemplo, la pérdida de confianza, la reducción del compromiso de los empleados, la disminución de la calidad de los servicios, entre otros. Por otro lado, la información sobre el impacto de la reforma es escasa y ambigua. Los hallazgos no permiten afirmar la existencia de relaciones causales entre determinadas actividades de los programas y ciertos beneficios, contrariamente, se observa una considerable desconexión entre trayectorias y resultados. Son raros los casos en los que hay evidencia inequívoca de una reforma gerencial produciendo acciones gubernamentales más efectivas. Paradójicamente, señalan los autores, los reformadores insisten en que las organizaciones públicas se orienten y reorganicen en orden a focalizarse vigorosamente en la medición de sus resultados, mientras que raramente se exigen tales requerimientos a las reformas mismas (Pollitt, 1995, *apud* Pollitt y Bouckaert, 2004 y Pollitt, 2000).

Una de las críticas centrales dirigidas al modelo es la ausencia de relación entre la adopción de reformas neogerenciales y el desempeño macroeconómico. Mientras que Alemania, Japón y Estados Unidos han sido las economías más exitosas en los últimos años, ninguno integra el grupo de países que ha implementado las reformas de un modo radical (Pollitt, 2000). En cambio, existe evidencia sobre la relación positiva entre ciertos elementos de las administraciones tradicionales y la *performance* económica. A partir de un estudio comparativo entre 35 países Rauch y Evans (1999) corroboran un fuerte y significativo efecto estadístico de las características estructurales weberianas (salarios competitivos, promoción interna, estabilidad, reclutamiento meritocrático) sobre el crecimiento. Los autores constatan que las burocracias weberianas son más efectivas que otras formas de organización estatal para fomentar la economía capitalista (Ferraro, 2009). Estos hallazgos refutan las auspiciosas proyecciones del modelo neogerencial en términos económicos y, en su lugar, refuerzan las posiciones favorables hacia las reformas inspiradas en el weberianismo.

En líneas generales, los estudios analizados procuran aportar evidencia sobre la brecha existente entre el modelo neogerencial ideal y su funcionamiento efectivo. Además de los efectos no deseados que emergen de la implementación, estos trabajos remarcan las dificultades existentes en términos de medición de los resultados e impactos de las reformas así como también atribuyen la mejora del desempeño económico a elementos propios de otros formatos organizativos, particularmente, de la burocracia weberiana. Asimismo,

mo, los beneficios —eficiencia, frugalidad, efectividad— augurados por las corrientes neogerencialista son cuestionados ante la imposibilidad de obtener información precisa sobre los logros de las reformas y, más aún, al corroborar el funcionamiento defectuoso del sistema en el ámbito más propicio para su adecuada *performance*, Nueva Zelanda.

Si bien el modelo inspirado en las doctrinas neogerenciales es cuestionado por los valores y resultados pregonados que no logró afianzar, es frecuentemente desacreditado por los principios desestimados en el marco de su diseño. Así las críticas hacia las reformas neogerenciales se recrudecen si la revisión del modelo se centra en el conjunto de valores que no conformaban sus prioridades, como la imparcialidad, la honestidad, transparencia, la mutualidad (*theta*) y la adaptabilidad (*lambda*).

Los revisionistas focalizados en los principios *theta* cuestionan básicamente el impacto negativo de las reformas sobre la ética y los valores democráticos así como también el rol pasivo asignado a los ciudadanos.

Una línea crítica manifiesta su preocupación por las posibles consecuencias del neogerencialismo sobre la integridad de los servidores públicos. Según estos autores los mecanismos de competencia cambian los valores de los servidores públicos incrementando las chances de conducta no ética. La orientación individualista del modelo neogerencial, señala Bouckaert (1995) invierte la tradicional jerarquía de valores, priorizando la efectividad, eficiencia y economía sobre la legalidad y la equidad (Maesschalck, 2004). El incremento del margen de discrecionalidad asignado a los oficiales públicos puede redundar en conductas impropias. En un marco de mayor autonomía aumenta el riesgo de que los funcionarios antepongan sus beneficios personales al interés colectivo (Pollitt y Bouckaert 2004; Terry, 1998). En tal sentido, Frederickson (1996) afirma que la corrupción y la conducta antiética en el gobierno están ascendiendo a raíz de los esfuerzos por conducir a las organizaciones públicas como si fueran negocios (Kolthoff, Huberts, van den Heuvel, 2007).

En esta misma línea, otros autores sostienen que el modelo negativo sobre el que se sustenta el neogerencialismo entraña serios peligros para la democracia (Terry, 1998). Para Terry (1998) el modelo orientado hacia el mercado es problemático para la gobernanza democrática en tanto supone la conducta autointeresada y oportunista de los gerentes públicos en contraposición al ideal de agentes éticos que administran los asuntos públicos con el bien común en la mente. En su calidad de servidores públicos, la legitimidad de los agentes resta en la confianza pública de que actuarán conforme al interés colectivo y no a un sistema de valores personales. Así, la inclinación de los agentes a

transgredir las normas y a manipular la autoridad pública en aras de obtener réditos personales, pone en vilo a la democracia (Terry, 1998; Kaboolian, 1998). La autonomía, el individualismo, la asunción de riesgos se contraponen al compromiso cívico, al interés público y a la ciudadanía democrática (De León y Denhardt, 2000, *apud* Kolthoff, Huberts, van den Heuvel, 2007).

Ante el potencial oportunismo asociado a la excesiva autonomía surgen planteos —en su mayoría focalizados en Estados Unidos— referentes a la necesidad de retornar a los esquemas de *accountability* democrática tradicionales. A diferencia de los críticas centradas en las fallas del funcionamiento del sistema responsabilización contemplado por el propio modelo, estos cuestionamientos se focalizan en los mecanismos subestimados en el diseño neoesempresarial. Los sistemas de control de mercado orientados hacia el cliente sustituyeron al modelo de *accountability* democrático clásico basado en una jerarquía de responsabilidades a) de los agentes hacia los ministros, b) de los ministros hacia la legislatura y c) de la legislatura hacia la ciudadanía (Day y Klein, 1987, *apud* Peters, 2008; Moe, 1994). El resultado neto de estas transformaciones ha sido la pérdida del poder de los funcionarios políticos a cargo del gobierno, representando una amenaza al control democrático y partidario (Peters, 2008; Lynn, 1998). El neogerencialismo menosprecia las instituciones representativas, las elecciones y la participación (Rosebloom, 2001).

Además de enfatizar las secuelas negativas del neogerencialismo en términos de erosión de los valores públicos, los críticos centrados en los principios *theta* también cuestionan las consecuencias derivadas de la reducción de los ciudadanos al papel de meros clientes. Las corrientes inspiradas en la NGP asignan al ciudadano un papel pasivo en tanto le ofrecen el poder de salida (*exit*) y paralelamente desalientan el uso del poder original de voz para contribuir a su comunidad, favoreciendo la prevalencia de *free-riders* sujetos exclusivamente de derechos, en lugar de activistas, también pasibles de obligaciones. Las reformas inspiradas en los enfoques empresariales asumen un flujo unidireccional de las prestaciones del gobierno hacia los ciudadanos quienes, en su rol de consumidores, no están llamados a ningún deber sino tan sólo al beneficio de ser servidos. Consecuentemente, el neogerencialismo es concebido como una doctrina incompleta y limitada por no incorporar la idea de colaboración y *partnership* entre los ciudadanos y el sector público basada en la igualdad de oportunidades para participar y en el masivo involucramiento en la conducción de los asuntos públicos (Vigoda-Gadot, 2009).

Desde la óptica de los valores *lambda* la controversia se plantea en torno los problemas de coordinación suscitados por la descentralización (Arrellano Gault,

2000). Pollitt y Bouckaert (2004) señalan que en la práctica los procesos de delegación de autoridad hacia abajo o hacia afuera son usualmente seguidos por pérdidas de coordinación. Del mismo modo, Peters (2008) afirma que la desagregación del estado ha reducido la capacidad de conducción desde el centro del gobierno.

La ambigüedad respecto de los resultados del neogerencialismo alerta sobre la necesidad de evaluar críticamente los modelos de reforma que coyunturalmente se imponen como sinónimo de progreso.

5 EL DESEMBARCO DEL NEOGERENCIALISMO EN IBEROAMÉRICA

En América latina ha sido amplio el reconocimiento de la hegemonía del neogerencialismo en el plano discursivo, principalmente durante la década de los noventa (Fleury, 2002:3; Gómez Cárdenas, 2011:49). La interpretación dominante vaticinaba el tránsito de un modelo burocrático a otro gerencial, sin embargo, algunos recientes trabajos resaltan que en la práctica dicha evolución no fue estructurada en la región y más que imponerse un modelo sobre otro, distintos tipos de reforma fueron concomitantes. Pese a su menor peso retórico, otros marcos de reforma de corte burocrático y, recientemente, de responsabilización,¹³ han coexistido con los cambios inspirados en la NGP (Oszlak, 2003:216; Iacoviello y Strazza, 2011:52; Gómez Cárdenas, 2011; Heredia, 2002). De este modo, lejos de registrarse un avance uniforme de las naciones latinoamericanas hacia la senda del neogerencialismo, en los hechos, las tendencias de reforma varían entre los países e incluso al interior de los mismos.¹⁴

Independientemente de la corriente imperante, la inclinación a trasplantar mecánicamente las reformas administrativas foráneas en la región, ha traído aparejado un magro, o al menos desarticulado, proceso de revisión de las medidas impulsadas. Esto no implica la inexistencia de corrientes críticas y discusiones sobre la materia, sino que éstas se han dado, prevalecientemente, en el plano normativo y se han centrado, básicamente, en el debate sobre las disfuncionalidades de diseño de cada modelo, su aplicabilidad o las trayectorias de implementación de las reformas, dejando prácticamente de lado las evaluaciones empíricas sistemáticas sobre los resultados asociados a los procesos de cambio administrativo (Gómez Cárdenas, 2011; Dussauge Laguna, 2009).

En lo que respecta específicamente al NGP, los cuestionamientos emergieron, principalmente, con posterioridad a la instrumentación de la primer ola de

reformas neogerenciales, impulsadas durante los noventa, que tuvieron como finalidad la reducción del tamaño del estado. Las fallas atribuidas a ese paquete de medidas suscitaron duras críticas relativas a la transferibilidad y a las fases de implementación de las reformas. Por un lado, los efectos no deseados de las reformas fueron vinculados a la falta de correspondencia entre los modelos basados en la NGP y los contextos de aplicación. Estos embates dieron lugar, inicialmente, a la reformulación doctrinaria de la corriente neogerencialista en función a las especificidades locales y, posteriormente, a la promoción de soluciones combinadas dirigidas a conciliar principios burocráticos y posburocráticos¹⁵ (Nef, 2003; Iacoviello y Strazza, 2011). Por otro lado, desde una perspectiva secuencial de la reforma se planteaba que las innovaciones de signo flexibilizador no habían prosperado porque las burocracias weberianas no se institucionalizaron acabadamente, tal como sucedió en los países desarrollados que lograron implantar las reformas de corte neoempresarial.

Pero más allá de estas corrientes críticas, la región ha adolecido de una revisión profunda y sistemática sobre los resultados de las reformas inspiradas en la NGP, pese a su apogeo y a la gravitación que aún tienen en la región (Gómez Cárdenas, 2011). Al igual que ha sucedido con otros modelos de reforma, en Iberoamérica los procesos de modernización tienden a promoverse o, inversamente, a desmantelarse o cuestionarse, sin un correspondiente testeo empírico de sus supuestos beneficios o efectos adversos (Longo, 2008 *apud* Iacoviello y Strazza, 2011). En el caso específico del neogerencialismo, la región no ha estado exenta de análisis sobre su impacto, pero, en general, estos estudios se han realizado de forma más bien aislada, con un bajo nivel de articulación y, en muchos casos, se han acotado al plano normativo.

Si se analizan algunas de las líneas críticas sobre los efectos de las reformas regionales a la luz del planteo de Hood, es posible advertir que los cuestionamientos hacia la erosión de los valores *theta*, ligados a la imparcialidad y probidad, se agudizan. Al igual que en otras naciones en desarrollo, en Iberoamérica las consecuencias adversas atribuidas por la literatura a las herramientas neogerenciales adoptadas abarcan un abanico de violaciones a la integridad que, siguiendo la clasificación de Huberts (1998), pueden incluir desde actos de corrupción hasta uso abusivo de los recursos públicos (Kolthoff, Huberts, van den Heuvel, 2007). Referentes iberoamericanos han señalado que la utilización extensiva de sistemas de contratación temporales en Latinoamérica fundada en el argumento gerencial de la flexibilidad podría dar lugar al retorno del particularismo (Ferraro, 2009). Asimismo, para Iacoviello y Zuvanic (2006) otra de las consecuencias del uso abusivo de esos meca-

nismos de selección ha sido la introducción de una flexibilización espuria a la gestión, favoreciendo la generación de sistemas paralelos de contrataciones precarias y, consecuentemente, degradando o impidiendo la consolidación del sistema de carrera. El desenlace lógico de la flexibilización en los países latinos¹⁵ no ha sido el establecimiento de unas instituciones postburocráticas sino unas instituciones preburocráticas en las que predomina el clientelismo (Ramió Matas, 2001).

Otros autores también enfatizan el resentimiento de los valores *lambda* — adaptabilidad, integración— a partir de la importación de modelos neogerenciales inspirados en el mundo anglosajón. Los procesos de institucionalización de estos esquemas provenientes del exterior generan situaciones de *decoupling*, es decir, un desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización a raíz de la existencia de diversos contextos de referencia. Este fenómeno favorece la configuración de un modelo mixto entre el nuevo diseño institucional y el antiguo que genera complejidades y, en ocasiones, caos organizativo (Ramió, 2001).

6 CONCLUSIONES

La agenda de reformas administrativas durante los años 90 parecía no admitir otro modelo más que el NGP. El neogerencialismo se presentaba prácticamente como la única alternativa posible hacia la vía del progreso. Esta visión suponía una inexorable evolución hacia una forma administrativa superior, asumiendo la existencia de un pasado homogéneo del que los países partirían convergiendo en un único camino conducente a un escenario futuro uniforme.

El pretendido carácter universal de las reformas asumía la transferibilidad del modelo sin asignar prácticamente peso alguno a las variables contextuales. Así, los enlatados de reforma podían fácilmente viajar de un país a otro replicando experiencias exitosas. La onda expansiva afectó inicialmente y con mayor intensidad a los países anglosajones para luego extenderse hacia el resto de las democracias desarrolladas y en desarrollo.

La fuerza abrumadora descansaba en su poder persuasivo más que en datos objetivos sobre los efectos de la orientación neogerencialista. Consecuentemente, este avasallante discurso pronto comenzó a sentir voces disonantes. Apoyados en evidencia empírica o en contraargumentaciones administrativas, distintos estudios cuestionaban la naturaleza paradigmática atribuida a las reformas neogerenciales. Contrariamente a los postulados del enfoque domi-

nante, estos trabajos enfatizan la incidencia de los elementos del contexto así como también muestran la existencia de modelos alternativos de reforma y relativizan la eficacia atribuida al neogerencialismo.

Estos hallazgos tienen una gran relevancia para Iberoamérica, donde las corrientes neogerenciales ejercieron una gran influencia durante los 90 y en donde aún tienen una fuerte gravitación. Los automáticos beneficios asociados a la aplicación de técnicas provenientes del sector privado al ámbito público ejercieron un gran poder de seducción sobre los gobernantes de la región. Se asumía que la mera imitación del recetario proveniente del mundo anglosajón conduciría indefectiblemente por la senda de la modernización, sin reparo alguno en las divergencias contextuales.

Del análisis de los estudios críticos hacia el neogerencialismo se desprende que dicho modelo no es el único formato de reforma a seguir, existen modelos administrativos alternativos. En segundo lugar, la NGP no ha alcanzado ni el funcionamiento ni los beneficios esperados en los propios países donde suponía haber obtenido resultados exitosos, como Nueva Zelanda o Gran Bretaña. Por último, las variables contextuales condicionan la adopción e implementación de las reformas.

Estos resultados brindan significativos aportes al debate sobre los procesos de conducción del cambio en Iberoamérica. Por un lado, sugieren la necesidad de analizar el grado de similitud entre los contextos de transferencia de los modelos así como también de indagar sobre la eficacia de las reformas en los países de referencia. Por otra parte, plantean una tarea aún más desafiante, la de esbozar las propias reformas conforme a las realidades de cada país. Sea que se adopte una postura más «adaptativa» o más «radical», supone superar un estilo irreflexivo de adopción de reformas «en boga» y encarar un proceso de reflexión y discusión sobre soluciones acordes a las necesidades de los países de la región.

NOTAS

¹ El artículo es una reformulación y actualización del trabajo final del máster en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca en el año 2010. Agradezco los valiosos y enriquecedores aportes que realizaron los revisores de este artículo.

² Ver por ejemplo: Dussauge Laguna (2009); Christensen y Laegreid (2007) y Iacoviello y Strazza (2011).

³ Para otros autores las reformas neogerenciales se iniciaron con los gobiernos de Margaret Thatcher (79) en el Reino Unido y el de Ronald Reagan en Estados Unidos (1981) (Christensen y Laegreid, 2011). Independientemente de estas diferencias, lo relevante es que a estas tendencias modernizadoras se les reconocen raíces anglosajonas en todos los casos.

⁴ *State Sector Act* (1988) y *Public Finance Act* (1989) (Norman, 2005).

⁵ El término *portability* utilizado originalmente por Hood (1991) ha sido traducido como transferibilidad.

⁶ Para Spann (1981) «seguir la onda y la tabla rasa administrativa» significa que si una organización tiene una característica deseable, insistirá en que todas las organizaciones la tengan (Hood y Jackson, 1997).

⁷ Australia, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Holanda, Nueva Zelanda, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos, Italia y Bélgica.

⁸ Estas nuevas corrientes reformistas están fuertemente inspiradas en la reformulación de Habermas de la teoría weberiana. Para este autor la extensión de la burocratización de la vida cotidiana, es decir, la sujeción de cada vez mayor cantidad de actividades sociales a las regulaciones administrativas, fomenta la desintegración mediante una intervención social bajo la forma jurídica, que elimina los mecanismos de coordinación espontánea y dialogada entre las personas. El proceso de juridización de las relaciones sociales puede resultar en actitudes hostiles hacia el Estado y la administración pública en tanto los ciudadanos se perciben privados del control sobre sus propias vidas, en la medida en que cada vez más contingencias y

circunstancias vitales son administradas con criterios tecnocráticos por una extensa burocracia. De este diagnóstico se deriva la recomendación de reforzar los canales de participación de base y prácticas deliberativas de participación a los efectos de contrarrestar la burocratización (Ferraro, 2009).

⁹ Si bien este tipo de medidas, adoptadas en reacción a las fallas asociadas al neogerencialismo, han sido denominadas conjuntamente como reformas Post Nueva Gestión Pública, no son mayoritariamente concebidas como una nueva corriente que viene a instalarse en sustitución a la NGP. En el ámbito académico se debate si estas transformaciones representan una intensificación de los modelos neoesempresariales o, contrariamente, una ruptura con dichos modelos, o si, simplemente, se trata de un redescubrimiento de antiguas modalidades de gestión. Incluso, algunos autores, al igual que Olsen (2005), señalan que estas innovaciones evidencian el carácter ecléctico de las reformas (Christensen y Laegreid, 2007; Christensen y Laegreid, 2011; Hood, 2005, *apud* Painter, 2011; Hood, 2011)

¹⁰ El autor hace alusión, concretamente, a la creación de oficinas anticorrupción de carácter autónomo.

¹¹ Menos del 9 % de los 519 estudios analizados contenían información plausible sobre los *outcomes* asociados a las reformas neogerenciales y alrededor de una cuarta parte de los documentos proporcionaba información confiable sobre los *outputs* (Pollit, 2014, 7–8).

¹² Norman (2005) puntualiza algunos hechos que reúnen tales características, como por ejemplo, la utilización de la tarjeta de crédito oficial, por parte del Auditor General, para gastos suntuarios de carácter personal.

¹³ Ver por ejemplo: Oszlak, Oscar (2013): «Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública». Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, OEA, BID.

¹⁴ Ver por ejemplo: Longo (2006), Iacoviello y Strazza (2011); Zuvanich y Iacoviello (2010) y Iacoviello, Pando, y Llano (2013).

¹⁵ La primera postura se materializó en un documento elaborado por el CLAD en 1998, denominado Una Nueva Gestión Pública para América Latina y, la segunda visión, se formalizó en el 2003 en la Carta Iberoamericana de la Función, promovida por el CLAD y la ONU y

suscripta por una amplio grupo de países (Strazza y Iacoviello, 2011).

¹⁶ Al referirse a «países latinos» Ramió Matas (2001) hace alusión a democracias latinoamericanas y de Europa Mediterránea.

BIBLIOGRAFÍA

Arrellano-Gault, D. (2000). «Challenges for the New Public Management. Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City». *American Review of Public Administration*, Vol. 30 (4), pp. 400–413.

Box, R.; Marshall, G.; Reed B. J. y Reed, C. (2001). «New Public Management and Substantive Democracy». *Public Administration Review*, Vol. 61 (5), pp. 608–619.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia, 14 al 15 de noviembre. Disponible en: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>> (consultado 10/05/15).

Christensen, T.; Laegreid, P. (eds.) (2011). «Introduction». *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate Publishing, pp. 1–13.

Christensen, T.; Laegreid, P. (2007). «Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos». *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI (2), pp. 539–564.

CLAD (1998). «Una Nueva Gestión Pública para América Latina». Disponible en: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>> (consultado 10/05/15).

Dussauge Laguna, M. (2009). «¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición». *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, (13), pp. 23–51.

Drechsler, W. (2005). «The Re-Emergence of «Weberian» Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective». *Halduskultuur*, Vol. 6, pp. 94–108.

Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP.

Ferraro, A.; Garofolo, C. (2010). «A Positive Ethics for Public Administration». *LEMATA*, Año 2 (2), pp. 33–47.

Fleury, S. (2002). «Reforma del Estado». BID, INDES.

Gómez Cárdenas, C. W. (2011). «Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el posburocratismo, la responsabilización o la hibridez». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, Año 11 (5), pp. 41–80.

Hague, S. (2007). «Revisiting the New Public Management. Book Reviews». *Public Administration Review*, Vol. 67 (1), pp. 179–182.

Heredia, B. (2002). «La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis». Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.

Hood, Christopher (1991). «A public management for all seasons?». *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3–19.

——— (2011). «Review of the book *The Ashgate Research Companion to New Public Management*» (Christensen y Laegreid). *Governance*, Vol. 24 (4), pp. 737–739.

Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

Iacoviello, M.; Pando, D. y Llano, M. (2013). «Modalidades de empleo, modelos de gestión y tipos burocráticos: la diversidad como regla en la función pública argentina». Artículo presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay.

Iacoviello, M. y Strazza, L. (2011). «De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, Año 11 (16), pp. 51–95.

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006). «Síntesis del Diagnóstico Caso Perú». En: Echabarría, K. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington DC: BID, pp. 421–446.

Kaboolian, L. (1998). «The New Public Management: Challenging the Boundaries of Management vs. Administration Debate». *Public Administration Review*, Vol. 58 (3), pp. 189–193.

Kickert, W. (2003). «Beyond Public Management shifting frames of reference in administrative reforms in The Netherlands». *Public Management Review*, Vol. 5 (3), pp. 377–399.

Kolthoff, E.; Huberts, L. y Van den Heuvel, H. (2007). «The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?». *Public Administration Quarterly (mimeo)*.

Ladd, H. (2005). «Book Reviews». *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 24 (1), pp. 193–206.

Lynn, L. (1998). «A critical analysis of the New Public Management». *International Public Management Journal*, Vol.1 (1), pp. 107–123.

——— (2001). «The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood». *Public Administration Review*, Vol. 61 (2), pp. 144–160.

Liano, M. M. (2008). «Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz». Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés, diciembre.

Longo, F. (2006). «Una lectura transversal de los resultados». En Echabarría, K. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DC: BID, pp. 593–610.

Maesschalck, J. (2004). «The impact of New Public Management Reforms on public servant's ethics: towards a theory». *Public Administration*, Vol. 82 (2), pp. 465–489.

Moe, R. (1994). «The Reinventing Government. Exercices: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences». *Public Administration Review*, Vol. 54 (2), pp. 111–122.

Nef, J. (2003). «Public Administration and Public Sector Reform in Latin America». En: Peters, G. y Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*. Gran Bretaña: Sage Publications, pp. 523–535.

Noordhoek, P. y Saner, R. (2004). «Beyond the New Public Management: answering the claims of both politics and society». Artículo presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2–5 noviembre.

Norman, R. (2004). «Recovering from a tidal wave: new directions form performance management in New Zeland 's public sector». *Public Finance and Management*, Vol. 4 (3), pp. 420–447.

——— (2005). *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zeland Public Sector*. Wellington: Victoria University Press.

Olsen, J. (2005). «Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy». *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, pp. 1–24.

——— (2008). «The Ups and Downs of Bureaucratic Organization». *Annual Review of Political Science Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 13–37.

Oszlak, O. (1998). «El Estado Irresponsable: Conceptos Foráneos y Conductas Autóctonas». *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5 (11).

——— (2003). «Profesionalización de la Función Pública en el Marco de la Nueva Gestión Pública». Retos de la profesionalización de la función pública, CLAD, MAP, FIIAPP, pp. 213–264.

——— (2013). «Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe». OEA, BID.

Painter, M. (2011). «Managerialism and Models of Management». En Christensen T. y

Laegreid P. (eds.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate Publishing, pp. 236–249.

Peters, G. (2008). «Gouvernance through the Political System: Making and Implementing Policy». Artículo presentado en International Political Science Association (IPSA), Canadá, abril.

Polidano, C. (1999). «The new public management in developing countries». Institute for Development Policy and Management. Public Policy and Management Working Paper, (13), pp. 1–38.

Pollitt, C. (2000). «Is the Emperor in his Underwear? An analysis of the impacts of public management reform». *Public Management: an international journal of research and theory*, Vol. 2 (2), pp. 181–199.

——— (2004). «From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms». Artículo presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, nov. 2–5.

——— (2014). «Towards a New World: some inconvenient truths for Anglosphere Public Administration» (Lecture). Disponible en: <http://www.iiias-iiisa.org/wp-content/uploads/THE-IIAS-BRAIBANT-LECTURE-2014.pdf> (Consultado 10/05/15).

Pollitt, C. y Dan, S. (2013). «Searching for impacts in performance-oriented management reform. A review of the European literature». *Public Performance and Management Review*.

Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Gran Bretaña: Oxford University Press.

Ramió Matas, C. (2001). «Los problemas de la implantación la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21), pp. 1–28.

Rosebloom, D. (2001). «History Lessons for Reinventors». *Public Administration Review*, Vol. 61 (2), pp. 161–165.

Schick, A. (1998). «Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms». *The World Bank Research Observer*, Vol. 13 (1), pp. 123–131.

Terry, L. (1998). «Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Public». *Public Administration Review*, Vol. 58 (3), pp. 194–200.

Vigoda-Gadot, E. (2009). *Building Strong Nations. Improving Governability and Public Management*. Gran Bretaña: Ashgate.

Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). «La burocracia en América Latina». *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, (58–59), pp. 9–41.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Llano, M. M. (2015). «Revisando la presunta naturaleza paradigmática de la nueva gerencia pública y su repercusión en Iberoamérica», *DAAPGE*, año 15, N° 24, 2015, pp. 67–100. Santa Fe, Argentina: UNL.
