

2

REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y SUS MARCOS COGNITIVOS: ENTRE EL BUROCRATISMO, EL POSTBUROCRATISMO, LA RESPONSABILIZACIÓN O LA HIBRIDEZ

Carlos Wladimir Gómez Cárdenas (*)
(CONICET / CEDET -
Universidad Nacional de San Martín)

RESUMEN

Los actuales procesos de reformas administrativas del Estado en América Latina adquirieron un lugar central en las diferentes esferas políticas, económicas, administrativas y desde luego académicas con la ya famosa vuelta al Estado propuesta por autores centrales de la Ciencia Política y la Administración Pública. En términos generales en los países de la región se han implementado tres tipos o modelos particulares de políticas de reformas administrativas. A saber: Weberianas, Gerenciales y de responsabilización. Estos modelos de reformas respondieron a ciertos diagnósticos, metas y medidas administrativas específicas. Respondieron en últimas a marcos cognitivos diferenciados y

contrapuestos que han orientaron la puesta en marcha de estas políticas en la región durante las últimas dos décadas. La tensión o enfrentamiento particular entre estos marcos cognitivos en lugar de una imposición de un marco sobre otro a traído como resultado una suerte de hibridez en la estructura cognitiva que orienta los actuales procesos de reforma administrativa del Estado. Bajo este contexto el presente artículo evidencia no sólo el enfrentamiento o tensión teórica entre estas grandes corrientes o marcos cognitivos del management público, sino la hibridez existente detrás del fenómeno burocrático.

PALABRAS CLAVE:

burocracias públicas, marcos cognitivos, reformas administrativas.

(*) E-mail: cgomezcardenas@gmail.com

RECEPCIÓN: 24/08/11

ACEPTACIÓN FINAL: 31/01/12

ABSTRACT

Administrative Reforms and Cognitive Frameworks: Between Bureaucratism, Postbureaucratism, Accountability or both current processes of the state administrative reforms in Latin America is a key issue in different political, economic, administrative and academic spheres with the well-known State Rolling Back proposed by Political Science and Public Administration's main authors. Overall countries of the region have been implemented three kinds of administrative policies reforms models. These include: Weberians, Managerials and Accountability. These models of reforms linked to certain diagnoses, goals and specific

management matters, responded to different and conflicting cognitive frameworks that have guided the implementation of these policies in the region during the past two decades. Specific tension or confrontation between these cognitive frames rather than imposition of a single framework into another, leads to hybridity in the cognitive structure that guides the current process of State' administrative reform. In this context this article attempts to show the conflict or tension between these great common theoretical or cognitive frameworks of public management and the existing hybridizing process behind the bureaucratic phenomenon.

KEY WORDS :

public bureaucracies, cognitive frameworks, administrative reform.

1 INTRODUCCIÓN

Si entendemos las reformas administrativas del Estado en un sentido amplio podemos afirmar que han sido procesos continuos y dinámicos de transformación de actitudes, sistemas y estructuras del aparato estatal que buscan el mejoramiento en el cumplimiento de sus funciones públicas y sociales.

América Latina ha implementado reformas administrativas para aumentar las capacidades de respuesta a las necesidades fundamentales de los distintos países desde hace más de medio siglo. No se ha tratado simplemente de la puesta en marcha de ejercicios anti-burocráticos sino verdaderos procesos orientados a fortalecer la Administración Pública Nacional intentando convertirla en un instrumento adecuado que responda a las exigencias del desarrollo de los países y al cumplimiento de los programas de gobierno en la región. Desde la década de 1950 se han venido implementando procesos de reforma administrativa buscando materializar estos objetivos con muy diversos y en muchas ocasiones no muy positivos resultados. Las diferentes reformas adelantadas han respondido a diferentes marcos cognitivos (diagnósticos, metas y medidas administrativas a implementar) evidenciándose avances pero a la vez retrocesos en el proceso. Dicha heterogeneidad sugiere igualmente una hibridez en los resultados. En últimas una hibridez del fenómeno empírico que ha provocado

nuevos intentos y a la vez la inclusión de nuevos actores partícipes del proceso de reforma administrativa del Estado en la región.

En este contexto este artículo presenta tanto el enfrentamiento o tensión teórica entre las principales corrientes o marcos cognitivos del management público, como la hibridez resultante en la discusión de los fenómenos político-administrativos de los aparatos Estados.

2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y SUS MARCOS COGNITIVOS

Hablar de reformas administrativas implica conceptualizar sobre las transformaciones de los aparatos estatales tanto en su nivel nacional como subnacional. Sin embargo, analizar las reformas administrativas trasciende los aspectos estrictamente administrativos y ubica la discusión en el plano eminentemente político ya que implica entenderlas en un sentido más amplio de transformación del manejo de los asuntos públicos por parte de las autoridades gubernamentales. En este sentido las reformas administrativas transforman internamente las organizaciones en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados, logrando no sólo alcances administrativos sino políticos en relación al manejo de los asuntos públicos.

A pesar de las consecuencias que traen en lo político, las reformas administrativas es necesario entenderlas separadamente de las reformas políticas. Las reformas políticas buscan en nuestro contexto transformar las reglas de juego dentro de lo político electoral disputado. Las reformas políticas buscan un cambio puntual en el Sistema de Partidos y en el Sistema Electoral. Las reformas administrativas obedecen a un desprendimiento lógico – instrumental de una política previamente definida en un contexto de carácter macro, nacional, referido a la modernización del aparato gubernamental en sus diferentes niveles lo que implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, competencias y mandatos que la Constitución y la ley exigen (Varela, 2005).

A su vez una reforma administrativa puede definirse como un proceso de modernización y actualización de las formas de organización, metodologías y herramientas de trabajo que la administración pública utiliza para el cumplimiento de sus fines y funciones (Rodríguez, 2003). De esta manera las reformas administrativas obedecen a respuestas o requerimientos de la administración pública para mejorar de manera integral su desempeño, buscando corregir defectos en la organización existente tales como la duplicación de tareas, las carencias de estatutos legales que regulen sectores o actividades al igual

que se proponen introducir nuevas técnicas de trabajo y corregir vicios que afectan el buen rendimiento de los numerosos funcionarios y agentes de la administración pública (Rodríguez, 2003).

Gracias a la importancia de este fenómeno empírico varios estudios han tenido como objeto describir y explicar las reformas administrativas del Estado en América Latina. (Ghio, 1998; Oszlak, 2000 y 2002; Schneider, 2001; Estéves, 2001; Rodríguez, 2002 y 2008; López, 2002; Heredia y Schneider, 2003; Jiménez, 2005; Esteves y Blutman, 2006; Cejudo, 2008; Méndez, 2008; López y Zeller, 2010; Gómez, 2011). Como resultado de estas investigaciones hoy conocemos los alcances o transformaciones que produjeron estas reformas y los tipos de reformas implementadas.

En términos generales en los países de la región se implementaron tres tipos particulares de reformas administrativas. Estas son: weberianas, gerenciales y de responsabilización (Heredia y Schneider, 2003). Los respectivos diagnósticos, metas y medidas administrativas de cada una de estos tipos de reforma aparecen resaltados a continuación (Tabla 1). Cada uno de estos modelos de políticas de reforma (diagnósticos, metas y medidas administrativas) plantea sus estrategias de intervención basándose en diferentes marcos cognitivos claramente diferenciables en la literatura. Dentro de estos marcos cognitivos se puede identificar tres en relación a las reformas administrativas: el burocrático; el postburocrático; y el de responsabilización. Un marco cognitivo es entendido como un referente de política, es un enfoque correspondiente a la asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo que organiza diagnósticos y prescribe interrogantes intentando identificar elementos universales para clases similares de fenómenos (Roth, 2007).

Tabla 1

Tres modelos de políticas de reforma administrativa

	Weberiano	Gerencial	Responsabilización
Diagnóstico	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta (ante los ciudadanos)
Metas	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad	Eficiencia, capacidad de respuesta (ante los clientes), flexibilidad	Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas)
Medidas administrativas	Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento	Contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de la estabilidad	Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana

Fuente: adaptado libremente de Heredia y Schneider (2003).

Entendidos de esta manera existe entonces una fuerte relación entre los tres modelos particulares de políticas de reformas administrativas implementadas en América Latina durante las últimas dos décadas y los tres cuerpos teóricos específicos o marcos cognitivos antes mencionados. Dichos cuerpos teóricos han orientando el papel desempeñado por los actores reformadores quienes han tenido la tarea de adaptar al lenguaje burocrático nacional de cada uno de los países estos modelos fundamentados en dichos marcos cognitivos.

El tema central en la discusión de los marcos cognitivos que orientan la construcción y posterior adaptación de modelos de políticas de reformas administrativas estriba en la supuesta necesidad de transitar de un paradigma burocrático ¿hacia un paradigma post-burocrático? ¿o quizás un paradigma de responsabilización o quizás híbrido? En este sentido se deben puntualizar las características de la transición del denominado paradigma burocrático hacia una nueva cultura de la Administración Pública de corte postburocrático o incluso de responsabilización (PNUD, 2004; Acuña, 2007).

Para el primer marco cognitivo de corte postburocrático (Hood, 1991; Crozier,

1992 y 1997; Osborne y Gaebler, 1992; Armstrong, 1998; Barzelay, 1998 y 2001a; Kernaghan, 2000; Lane, 2000; Gruening, 2001; Lynn, 2006; Osborne y Plastrik, 2003), la maquinaria burocrática ya no funciona como debería (es decir, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía) pero, sobre todo, no logra ya dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas que día tras día solicita libertad personal y autonomía individual: dos de las principales tendencias de nuestro tiempo según Crozier.

Un segundo marco cognitivo de corte burocrático pone en duda los aportes del postburocratismo. Toda una serie de investigaciones afirman que el problema del éxito administrativo no responde estrictamente a cuestiones de orden técnico, sino que depende del desempeño de varios actores e instituciones organizadas sobre principios diferentes, con diferentes culturas, recursos, historias dinámicas; y sobre todo respecto del grado al que los servidores públicos y los ciudadanos son capaces y desean movilizar recursos que coinciden entre tareas y objetivos otorgando a la administración autonomía para aplicar su experticia. (Nioche, 1996; Peters, 1999; Evans y Rauch, 1999; Bendix, 2000; Oszlak, 2000 y 2002; Estéves, 2001; Schneider, 2001; Henderson, et. al. 2003; Olsen, 2004; Guerrero, 2004; Varela, 2005 y 2006; Estéves, y Blutman, 2006). En términos generales el aporte más poderoso de este marco cognitivo es dar cuenta de la complejidad que abarca el fenómeno burocrático y los desafíos que debe enfrentar la cuestión estatal en general y de la administración pública en particular.

Un tercer marco cognitivo que viene orientando las acciones de las redes de expertos gubernamentales en los procesos de construcción y adaptación de políticas de reforma administrativa es inaugurado con la ya famosa devuelta al Estado y la necesidad de democratizar el ejercicio burocrático administrativo de los aparatos estatales. Autores como Peter Evans, Michael Mann, Claus Offe, Adam Przeworski, Theda Skocpol, Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, vienen insistiendo en la adopción de herramientas de gestión que acerquen cada vez más el Estado al ciudadano (PNUD, 2004; Acuña, 2007). En general este último marco cognitivo de responsabilización rechaza el abuso del poder, la arbitrariedad, la falta de responsabilidad, y la ausencia de respuesta ante los ciudadanos por parte de quienes manejan los aparatos burocráticos administrativos (Schneider, 2001). La centralidad de la política administrativa en este marco recae entonces en medidas tales como el control democrático ejercido directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas y la accountability (vertical y horizontal) las cuales repercutirán en el cumplimiento de las funciones públicas y sociales de los aparatos Estatales.

3 EL FENÓMENO BUROCRÁTICO NUEVAMENTE EN CUESTIÓN

Pensar en el Fenómeno Burocrático implica pensar de manera central en la dimensión Político-Administrativa de los aparatos de Estado. Esta dimensión se relaciona de manera directa con las funciones estatales, públicas y sociales. El núcleo político administrativo de nuestros Estados ha sufrido transformaciones no sólo internas a nivel organizativo sino en un sentido más amplio de transformaciones en el manejo de los asuntos públicos. Estos procesos de transformación estatal se han implementado a través de reformas administrativas orientadas por los marcos cognitivos anteriormente referenciados.

Las transformaciones o reconfiguraciones de la dimensión político-administrativa del Estado han revivido de esta manera y de la forma más intensa posible discusiones de orden teórico y práctico sobre el fenómeno burocrático que viven las organizaciones. A la luz de este fenómeno aparece el enfrentamiento de estos grandes paradigmas, corrientes o marcos cognitivos del management público por la dirección de la transformación del núcleo estatal. Estas particulares visiones (burocratismo, postburocratismo y responsabilización) han eclipsado, en tanto orientado (praxis), y explicado, en tanto descrito y comprendido a su vez (logía), las transformaciones o reconfiguraciones de las organizaciones público-estatales de los aparatos de Estado Latinoamericanos.

El enfrentamiento o tensión de estos marcos cognitivos genera una pregunta de orden central que ubica al Fenómeno Burocrático en constante e intensa cuestión. ¿Cuál de estos marcos cognitivos, en tanto saberes expertos (saber/poder) orienta la solución satisfactoria de las problemáticas actuales y centrales de la dimensión político-administrativa de nuestros aparatos estatales (paternalismo, clientelismo, corrupción), permitiéndoles, en sus diversos niveles, un mejor manejo de los asuntos públicos lográndose afrontar integralmente las diversas demandas sociales? La respuesta al interrogante aunque puede apostar por uno de los tres marcos, en su lugar se orientará a resaltar la hibridez del fenómeno burocrático que viven nuestros aparatos estatales, máxime cuando se conciben las reformas administrativas no sólo como simples procesos que introducen cambios discontinuos en las organizaciones del aparato estatal, sino como procesos complejos de reconfiguración en últimas las relaciones Estado - Sociedad en sus diferentes órdenes, es decir como procesos que redefinen las esferas estatal y societal a partir del cambio de roles del aparato de Estado, el Mercado y la Sociedad organizada.

Al tratarse de procesos tan complejos hay que resaltar que este tipo particular de intervenciones (reformas administrativas) que se hacen sobre la Administración Pública se encuentran cargadas de contenidos programáticos sustentados

en por lo menos uno de los marcos cognitivos puestos en cuestión. Tales marcos aparecen bajo este contexto como modelos o propuestas ideológicas en sí mismos. Modelos o propuestas ideológicas que se enfrentan entre sí ya que corresponden a visiones diferentes del mundo organizacional.

En este enfrentamiento, la postura de uno de los principales centros de pensamiento sobre los temas político administrativos del Estado en América Latina es clara en favorecer la propuesta gerencialista o postburocrática. El comité científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) postula que la reforma gerencial y por lo tanto el marco postburocrático *“ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos, admitiendo, a la vez, que ella presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana.”* (CLAD, 1998: 9). Bajo esta orientación y advirtiendo la relevancia del CLAD en los asuntos de reforma del Estado en la región, las reformas administrativas adelantadas en los Estados Latinoamericanos fueron fundamentadas principalmente en el marco cognitivo gerencialista buscando corregir problemas de orden político –administrativo para mejorar el manejo de los asuntos públicos y así poder afrontar integralmente las diversas demandas sociales de los ciudadanos. La administración pública de los países latinoamericanos está siendo testigo de una transición desde el modelo de organización burocrático a un modelo gerencialista que se resumen bajo el ideario del New Public Management (Peters, 1999; Estévez, 2001, Oszlak, 2002; Guerrero, 2000 y 2004; Esteves y Blutman, 2006).

En esta dirección la concreción de una nueva gestión pública ha sido la meta del proceso de Reforma Administrativa del Estado en América Latina (Bresser-Pereira, 2001a). Una nueva gestión pública implicaba abandonar la concepción burocrática tradicional que resultaba, supuestamente, ineficaz, ineficiente y poco económica, además de insuficiente para afrontar los desafíos de una gerencia estatal expuesta a contextos turbulentos e inciertos como los que vivimos en la actualidad. Sin embargo, los opacos resultados de los gobiernos actuales activan nuevamente la discusión teórico - práctica de la dimensión político–administrativa del Estado y ponen al fenómeno burocrático en permanente cuestión.

4 REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO:

ENTRE EL BUROCRATISMO, EL POSTBUROCRATISMO Y LA RESPONSABILIZACIÓN

Las reformas administrativas implementadas en la región durante las últimas dos décadas respondieron por lo menos a una de las lógicas o marcos aquí

mencionados. El burocratismo, el postburocratismo y el de responsabilización en tanto marcos cognitivos, orientaron los procesos de transformación estatal con diferentes resultados. Estos marcos cognitivos que inspiraron la construcción e implementación de variadas ideas, proyectos, programas y herramientas de transformación estatal, han sido defendidos por diferentes actores con diferentes intereses. La construcción de modelos de política de reforma administrativa bajo estos marcos y su posterior adaptación al lenguaje burocrático nacional ha respondido a tales intereses siendo procesos diferenciados en cada país. De esta manera habría que advertir las diferencias de política, de culturas, de tiempos y de regímenes, presentes no sólo en los países de la región sino principalmente en los países de la OCDE donde se presuponían una igualación de estas variables y por ende procesos de reforma homogéneos (Mathiasen, 1999; Barzelay, 1998 y 2001a).

Es así como el proceso de reforma no se da de manera lineal o totalmente imitativa donde un modelo se toma de un contexto foráneo y se implementa sin alteraciones en otro contexto, sino todo lo contrario, en dicho proceso es determinante los intereses de los actores nacionales en la adaptación o transformación endógena de los modelos, presentándose variaciones entre las modalidades de adaptación y las motivaciones cognitivas o normativas de los actores, según el tipo de marco que orienta la puesta en marcha de los instrumentos de reforma administrativa. Bajo esta advertencia los marcos cognitivos que se presentan a continuación deben ser entendidos como referentes de política de reforma administrativa del Estado en la región, como enfoques en sí mismos correspondientes a la asociación y manera de considerar los problemas político – administrativos de los aparatos de Estado, en últimas como repertorios metodológicos e ideológicos que organizan diagnósticos e identifican elementos universales para clases similares de fenómenos.

4.1. EL MARCO COGNITIVO BUROCRÁTICO

El marco cognitivo burocrático considera que el problema del éxito administrativo no responde estrictamente a cuestiones de orden técnico, sino que depende del desempeño de varios actores e instituciones organizadas sobre principios diferentes, con diferentes culturas, recursos, historias y dinámicas. Autores neoweberianos que alimentan esta postura burocrática destacan que para entender el cambio administrativo se requiere tener en cuenta la relevancia de los contextos administrativos (Olsen, 2004a).

No considerar estos importantes elementos implica omitir las particulares

visiones de racionalidad, eficacia e impersonalidad de cada uno de los contextos culturales y se constituye como un movimiento errático de “modernidad administrativa por imitación”. (Nef, 2003) El marco cognitivo burocrático intenta en esta dirección definir con rigurosidad el sentido de la Administración Pública, donde la burocracia, más que una indeseable o inviable forma de administración desarrollada en una sociedad legalista, debe redescubrirse. La forma de organización burocrática que defiende este marco cognitivo debe sobrevivir porque es esencial para una buena administración y porque la democracia representativa en que vivimos requiere del ethos burocrático (Du Gay, 2000; Peters y Pierre, 2003). Renunciar a ella no hace parte sino de los sentimientos antiburocráticos. Decirle adiós a las burocracias y a los burócratas, es solamente otra vuelta a un debate perenne y a una lucha ideológica sobre lo que son las formas deseables de administración y gobierno; esto es, un concurso por el control por el tamaño, la agenda, la organización, las competencias, los fundamentos morales, el personal, los recursos y productos del sector público (Olsen, 2004a).

De esta manera, el marco cognitivo burocrático ubica al diseño administrativo y la reorganización estatal como un complejo de deliberaciones y luchas esencialmente políticas, y no, que éste problema complejo sea considerado como una simple cuestión técnica o como cierta improvisación a-política, tal y como se ha sugerido desde el marco cognitivo postburocrático.

- *La organización burocrática*

Para la comprensión de los elementos básicos del diseño burocrático debe acudirse necesariamente a Max Weber, pionero en el desarrollo de este marco cognitivo. (Dávila, 1985). Los rasgos característicos de la Burocracias modernas son desarrollados prístinamente por este autor en sus obras Ensayos de sociología contemporánea; The theory of social and economic organization; y ¿Qué es la Burocracia? Allí Weber nos indica que la burocracia moderna adquiere su especificidad de otras formas de organización pre-modernas gracias a: i) la existencia de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados normativamente; ii) la clara jerarquización de los cargos, los niveles de autoridad y control; iii) la administración especializada de los cargos a través de expertos; iv) la administración de los cargos ajustada a normas generales de fácil aprensión; y v) el saber técnico de los funcionarios tras el conocimiento de dichas normas generales.

A partir de la elaboración weberiana se desprenden una serie de construcciones que buscan ampliar la caracterización de la organización burocrática. Dentro de estos autores neoweberianos, se destacan, Peter Blau y Reinhard Bendix.

El primero de ellos en su obra *Burocracy in Modern Society* (1956) afirma que las características centrales de las burocracias son cuatro. A saber: i) criterio de especialización; ii) autoridad altamente jerarquizada; iii) sistema de reglas claramente definido; y iv) impersonalidad en las relaciones al interior de la organización. Por su parte, Bendix en su obra *Max Weber* (2000), determina otras cuatro características de la organización burocrática. Éstas son: i) el cálculo que implica reglas y objetivos impersonales; ii) la existencia de un sistema indestructible de relaciones de autoridad; iii) la nivelación de las diferencias económicas y sociales; y iv) la concentración de los medios de administración.

Para cerrar esta caracterización, se presentará los aspectos centrales de las burocracias ilustrados por Dávila en su obra *Teorías Organizacionales y Administración* (1985). Según Dávila (1985) una Burocracia es una organización con continuidad, no pasajera ni temporal; que opera de acuerdo con reglas y normas; donde las actividades regulares se distribuyen de modo fijo, como deberes oficiales, existiendo áreas de competencia delimitadas específicamente, las cuales se orientan hacia objetivos determinados. Poseen de igual forma, una estructura jerárquica bien definida. Tiene un sistema de súper y subordinación que no sólo genera la regulación dentro de la organización sino la posibilidad de apelación de una decisión de un funcionario inferior a su superior. El conjunto de funcionarios que se dedica a un cargo, junto con los archivos y los aparatos materiales, constituye una oficina o despacho oficial, donde dicho cuerpo administrativo está claramente separado de los instrumentos de producción y administración. Existe una separación adicional entre la actividad oficial y la actividad privada de los funcionarios, quienes pertenecen a una carrera que determina las normas y los requisitos para la selección, reclutamiento, promoción y transferencia de los mismos dentro de la organización. Dichos funcionarios además reciben un salario de acuerdo al cargo desempeñado, razón por la cual no pueden aceptar el pago de clientes o usuarios.

4.2. EL MARCO COGNITIVO POSTBUROCRÁTICO

El marco cognitivo postburocrático o gerencialista emerge en abierta oposición al burocrático. A partir de dicha emergencia se produce una tensión teórica y a su vez pragmática sobre la predominancia de una otra postura frente al manejo de los asuntos público-estatales, donde el marco gerencialista pretende consolidarse a partir de la crítica a su antecesor.

- *Crítica al marco cognitivo burocrático y advenimiento del postburocratismo*

Bajo las premisas de cambio en la dirección de la Administración Pública de las dos últimas décadas, el marco cognitivo gerencialista interroga permanentemente la dirección del núcleo del Estado en relación a la eficiencia, la eficacia y la economía (tesis de las tres “E”, planteamiento central del ideario gerencialista). Los aparatos de Estados en toda América Latina han sido transformados en nombre de la eficiencia, la eficacia y la economía, lo que derivó en un desmonte gradual de las burocracias públicas en la región. Esta situación se torna algo paradójica, ya que mientras las burocracias, en sus distintos niveles (nacional/provincial/local) se han ido desmontando sistemáticamente; las competencias y atribuciones entregadas desde el Estado Nación en su nivel nacional han aumentado en un panorama presupuesto de escasez de recursos fiscales.

El tema central en la discusión de las reformas de corte administrativo desde este marco cognitivo estriba en la supuesta necesidad de transitar ¿hacia un paradigma post-burocrático? Para Crozier (1992 y 1997) se deben puntualizar las características de la transición del denominado marco burocrático hacia una nueva cultura de la Administración Pública. Para este autor, la maquinaria burocrática ya no funciona como debería (es decir, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía) pero sobre todo, no logra ya dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas que demanda libertad personal y autonomía individual; dos de las principales tendencias de nuestro tiempo. (Crozier, 1992 y 1997). Dentro de la propuesta aportada por Crozier (1992 y 1997) a la discusión, aparece de manera reiterativa la necesidad de reformar los sistemas administrativos. El sistema de control tradicional construido desde el marco burocrático no funciona en la medida en que es desbordado en el tiempo ya que la sociedad post-industrial se basa en la discusión, en la elección y particularmente en la reducción de la complejidad social. Ante los limitantes del marco cognitivo burocrático resulta imperativo generar una nueva cultura en la Administración Pública y superar el problema básico de la transición, sobreponiéndose a las necesidades crecientes de dominar la complejidad que está acompañada por la creciente declinación de los medios para lograrlo.

Esta reforma de los sistemas administrativos no sólo implica una modificación a nivel técnico sino fundamentalmente un cambio del sistema humano y cultural, especialmente, en el conjunto de las complejas relaciones de poder al interior de los aparatos de Estado. Aquí la administración privada resulta ser supuestamente el modelo más adecuado porque facilita una percepción más clara de los resultados, ya que evita el procedimentalismo y formalismo excesivo

que surge cuando las metas no son claras o resultan ser muy retóricas, tal y como sucede supuestamente en el escenario de burocratización.

Además de Crozier, diferentes autores han coadyuvado a la construcción del marco cognitivo postburocrático. Sus postulados argumentan que se ha terminado la era de la administración jerárquica y limitada por normas, por lo que debe emerger un salto inevitable hacia una administración más avanzada y una convergencia de las formas administrativas a nivel global. (Osborne y Gaebler, 1992; Osborne, y Plastrik, 1997; Osborne, y Plastrik, 2003; Christensen y Lægreid, 2001; Gruening, 2001; Pollitt, 2003; Pollitt y Bouckaert, 2004).

El marco cognitivo postburocrático ha instalado una crítica alimentada por una furia anti-estatal, institucionalizando nuevas directrices sobre el Estado, su aparato y el sector público, los cuales, articulados con el concepto de lo empresarial comandan las transformaciones in extenso del nuevo cambio social (Guerrero, 2004). El ideario del postburocratismo es un modelo de gestión pública que trata de animar autores reformadores como los referenciados, promulgando una cultura ciertamente sin cultura; o, en otros términos, una cultura de gestión a exportar. De esta manera el objetivo expreso de los procesos de reforma administrativa soportados en este marco ha sido alcanzar el máximo grado de inserción, adaptación y gestión de los aparatos de Estados en el marco de la globalización neoliberal haciendo compatible el nuevo statu quo con las exigencias requeridas en la actual fase de acumulación (Guerrero, 2000).

Como se ve este marco cognitivo tiene su soporte teórico y conceptual a partir de la observación y posterior crítica del fenómeno burocrático que viven las organizaciones. El afianzamiento organizacional del marco burocrático durante más de un siglo y su supuesto debilitamiento, sirvió como base para el advenimiento del marco gerencialista.

Los distanciamientos conceptuales con el marco burocrático se remontan a la década de los años 30' del siglo pasado y se constituyen como los inicios de la apuesta postburocrática. Robert K. Merton y después de él otros dos sociólogos norteamericanos, Alvin Gouldner y Philip Selznick, comenzaron a cuestionar la perfección del ideal tipo burocrático y a preguntarse por la relación entre la eficacia organizativa e individual dentro de las organizaciones. (Crozier, 1964). Su elaboración más adelante sería conocida dentro de la Sociología de las Organizaciones como la teoría de las disfuncionalidades burocráticas. Barzelay (1998 y 2001b) coincide en afirmar que el marco cognitivo burocrático fue blanco de la crítica de los intelectuales desde los mismos años treinta, quienes principalmente censuraban la idea de que la organización formal fuera la principal determinante de la eficiencia y la efectividad.

Todas estas críticas dieron inicio a la reflexión sobre la emergencia de un nuevo marco cognitivo, soportándose principalmente en la Sociología de la Organizaciones y en la Teoría de las Relaciones Humanas que observa a las organizaciones y a quienes sirven a estas más como organismos (modelo organicista) que como maquinas (modelo mecanicista).

Tomando como base estos postulados y aprendiendo de teorías soportadas en las disfunciones burocráticas, Michel Crozier (1964) inicia sus reflexiones en pro de la consolidación del marco cognitivo postburocrático partiendo de lo que él llamó un círculo vicioso burocrático. Como se sabe para Crozier (1964) dicho círculo vicioso burocrático era fácilmente detectado en la administración pública. A partir de la observación de dos organizaciones públicas—estatales (Agence Comptable y el Monopolio Industrial) este autor logra describir cuatro problemas propios de la organización burocrática francesa. A saber: i) la centralización de las decisiones; ii) el aislamiento de cada estrato o categoría jerárquica; iii) el desarrollo de las relaciones de poder paralelas; y iv) la extensión del desarrollo de las reglas impersonales y el exagerado apego a las normas organizacionales.

La primera crítica formulada por Crozier observa la centralización de las decisiones como algo negativo para el desempeño organizacional debido a la rigidez y afectación a la celeridad organizacional que ésta genera. La segunda, sugiere que el aislamiento de cada nivel jerárquico logra evidenciar y dar pautas para entender el ritualismo dentro de las organizaciones burocráticas, lo que aparece también como elemento negativo que desplaza los fines de las mismas por parte de los burócratas. La tercera, nos plantea que el desarrollo de relaciones de poder paralela configura lo que se conoce como organización informal, la cual trasciende y siempre va más allá de la organización formal. En la organización informal, la lógica del poder y las consecuencias de esta no están claramente afinadas en la regla y tienden a afectar los criterios de igualdad de la organización formal. La cuarta crítica condensa las críticas formuladas al marco burocrático en relación a la impersonalidad de las relaciones humanas al interior de las organizaciones burocráticas y al exagerado apego a las reglas y normas en dichas organizaciones.

Frente a esta última crítica buena parte de la literatura neoweberiana afirma que las reglas y normas proporcionan códigos de significados que en lugar de entorpecer como sugiere Crozier, facilitan las interpretaciones de mundos tan ambiguos como los organizacionales. Las reglas y las normas dan vida a los roles colectivos e individuales, a las identidades, a los derechos, a las obligaciones, a los distintos intereses, a los valores, y en últimas a las propias perspectivas del mundo (March y Olsen, 2004). En este sentido, las normas

no implican necesariamente rigidez e inflexibilidad (March, et. al, 2000). Las reglas y normas también pueden indicar cambios y conducir a una conducta flexible y no propiamente rígida (Olsen, 2003).

La configuración de estos cuatro elementos descritos y lo que se deriva de ellos configuran un círculo vicioso burocrático dentro de las organizaciones que para Crozier son el rasgo distintivo de las burocracias modernas. Esta crítica a los sistemas de organización burocráticos sienta las bases para el advenimiento del marco cognitivo postburocrático. Para la literatura managerialista que se desarrolla a partir de la postura de Crozier, las diferentes disfuncionalidades de las organizaciones burocráticas no logran dar respuestas externas a los complejos desafíos que plantea el sistema, los clientes, los usuarios, los proveedores, sus acreedores, entre otros; razón por la cual se hace necesario un rediseño organizacional acorde a las actuales condiciones de cambio. Lo que inició como un ataque a la burocracia, sus ineficiencias, su organización y sus operaciones internas rígidas y costosas, se transformó en una crítica misma al rol de la administración pública; a la conveniencia de un gobierno que dé nueva forma a la sociedad; y al equilibrio de poder entre instituciones y actores (Olsen, 2004a).

Desde de los aportes de esta literatura se comenzó a gestar un nuevo diseño organizacional que pretende superar per se las disfuncionalidades internas para dar respuestas ágiles a los diferentes y cambiantes desafíos externos de las organizaciones públicas.

- *Características del postburocratismo y su síntesis en el “new public management”*

El marco cognitivo postburocrático se alimenta de las posturas hasta aquí presentadas pero su síntesis la encontramos en el conjunto de ideas, planes, programas y herramientas de gestión del New Public Management o Nueva Gerencia Pública como ha traducido la literatura. El marco cognitivo postburocrático encuentra en el New Public Management su posibilidad de materialización y concreción en relación a los asuntos político administrativos de los aparatos de Estado. Esta *familia ampliada de ideas* (Barzelay, 1998) parte de un supuesto pragmático: las organizaciones privadas son superiores per se a las organizaciones público-estatales. Al respecto habría que advertir que la denominación *public management* toma un nuevo sentido (New Public Management) cuando se asimiló como *un sistema de gestión semejante a la empresa privada*, reflejando la falta de satisfacción con las dimensiones política y jurídica de la administración pública (ONU, 1981).

En razón a este supuesto, todas las organizaciones públicas en aras de mejorar su desempeño, deben aprender de las organizaciones privadas ya que estas han implementado instrumentos o herramientas gerenciales exitosas que han sido probadas en diferentes contextos. Este marco pragmático se concentra en determinar los mecanismos e instrumentos por los cuales las organizaciones públicas deben interiorizar los principios gerenciales privados para mejorar sus desempeños y consolidar las respuestas externas a los diferentes desafíos, que otrora (bajo el marco burocrático, no podía realizar (Tabla 2).

El New Public Management plantea un esquema de organización mucho más asociado a la administración privada en la medida que promueve y adopta sus principios organizacionales. Si bien ha tenido mayor presencia en países como Nueva Zelanda, Inglaterra, Estados Unidos y Canadá, y menor presencia en países como Francia, Alemania y Japón, este enfoque se ha convertido en un punto de referencia obligado para la discusión actual de las reformas administrativas del Estado (Sánchez, 2008).

Tabla 2

Paradigma Burocrático vs. Paradigma Gerencialista del NPM.

Paradigma Burocrático	Paradigma Gerencialista del NPM
<ul style="list-style-type: none"> • Busca el Interés General. • Enfocado en las necesidades ciudadanas. • Busca la Eficacia. • Se basa en la Administración y el Control. • Se centra en la racionalidad y la división del trabajo. • Especifica Funciones, Autoridad y Estructura. • Sigue Reglas y Procedimientos. • Resuelve problemas de adentro hacia fuera. • Jerarquía y centralidad en la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Busca Resultados. • Enfocado en las necesidades de los nuevos ciudadanos-clientes. • Busca la Calidad y el Valor Agregado. • Se basa en la Producción y el Servicio. • Se centra en la competencia y el servicio al cliente. • Identifica Misión, Visión y Resultados. • Entiende y aplica normas. • Resuelve problemas de afuera hacia adentro. • Horizontalidad y empoderamiento en la toma de decisiones.

Fuente: autor.

Barzelay¹ define el New Public Management como un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública (reformas

administrativas), liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones y operaciones gubernamentales (Barzelay, 2001a y 2001b). Adicionalmente para Armstrong (1998), el New Public Management se concentra en la ejecución de ocho elementos para la Administración Pública:

1. Reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de recursos.
2. Desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales), generalmente relacionadas por contratos o cuasi-contratos.
3. Separación entre el comprador y el proveedor.
4. Introducción de mecanismos de mercados o cuasi-mercado.
5. Descentralización de la autoridad gerencial.
6. Introducción de la gestión de desempeño.
7. Nuevas políticas de personal, cambiando desde el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago.
8. Aumento del énfasis en la calidad enfocada en la satisfacción del consumidor.

Complementando esta axiología para la acción Puello-Socarras (2008) identifica tres elementos sustanciales en el New Public Management. Para este autor el New Public Management se autoproclama como una teoría general y normativa de carácter inductivo y neutralmente ideológico, producto de un cambio de paradigma; es decir, como una auténtica revolución científica en el ámbito de la administración pública en tanto enfoque o marco dominante.

En segundo lugar, para el New Public Management el concepto de sector público se instituye como un tercer sector más allá de los dominios público y privado situando un tercer lugar epistémico, de carácter no dicotómico; es decir, al mismo tiempo público-privado. Y tercero, la característica que le otorgará una identidad definitiva al New Public Management es pretender la constitución de un Estado contractual (Contracting State)² desarrollado y profundizado desde el concepto de los cuasi-mercados³ propicios para una gestión de gobierno empresarial⁴ destinada, por supuestos, a ciudadanos-clientes (Puello-Socarrás, 2008). Como se puede ver el New Public Management se soporta en una serie de principios generados desde la esfera de lo privado que aluden a la productividad, competitividad, flexibilidad, autonomía, éxito, eficiencia, eficacia, economía, responsabilización, valor, servicio, servicio al cliente, innovación, y

compromiso con los resultados. Todos estos se convierten en los nuevos valores de la organización pública y configuran el actual proceso de transformación del aparato de Estado en América Latina.

Al centrarse en nuevos valores el New Public Management olvida los fines y objetivos de la Administración Estatal relacionados con el interés público o general. El interés público queda atrás bajo este marco productivista y pragmático reproduciéndose para las organizaciones públicas el mito de la eficacia propio de las organizaciones privadas (Le Mouël, 1992). Esta postura gerencialista de la administración de los asuntos públicos se concentra en lo práctico, en el deber de la acción de las organizaciones públicas y olvida la gestión del conocimiento dentro de tales organizaciones, al privilegiar la acción dentro de las mismas, centrándose en el ¿cómo? (praxis) olvidándose el ¿qué?, el ¿para qué? y lo más importante el ¿por qué? (logía) de la acción pública estatal.

El ideario del gerencialismo busca entonces que las burocracias desaparezcan o por lo menos queden reducidas a su mínima expresión ya que éstas no resuelven de manera acertada la cuestión del ¿cómo? político – administrativo que necesitan las actuales sociedades o colectividades humanas. La praxis del viejo esquema de organización burocrático está muy lejana a la producción organizacional de la tesis de las tres “E” (Eficiencia, Eficacia y Economía).

En esta dirección los discursos managerialistas que soportan el marco cognitivo postburocrático se presentan como descripciones de situaciones exitosas adelantadas en países donde las reformas administrativas han transformado la acción de los gobiernos en favor de los resultados que esperan los ciudadanos. En la práctica estos discursos habría que reproducirlos en cualquier momento y lugar si se quiere llegar a similares situaciones de éxito (eficiencia, eficacia y economía). Alimentándose de lo descriptivo, los discursos de este marco gerencialista pasan a lo prescriptivo, construyendo un recetario neomanegerial estableciéndose los pasos a seguir para transformar el quehacer político–administrativo de los siempre disímiles aparatos de Estados. De esta forma, el marco gerencialista espera al transformar la organización burocrática reproducir a escala organizacional los principios filosóficos del Management Privado (Utilitarismo y Pragmatismo). Dichos principios filosóficos emergieron de la mano de la propia administración científica (finales del siglo XIX y principios del siglo XX) y reaparecen ahora, desde el New Public Management, como nuevas verdades orientadoras del quehacer político–administrativo.

A la luz de este marco las organizaciones públicas deben encontrar fuera de ellas su motor y su respectivo agente potencializador. La literatura managerial referenciada ubica al cliente como un primer elemento catalizador, dinamiza-

dor y motor de las nuevas organizaciones públicas. Un segundo elemento es el enfoque en los resultados. El marco postburocrático orienta la atención en los resultados y se soporta en el principio productivista de las organizaciones privadas que replican la idea de productividad. Y un tercer y último elemento es la determinación de estrategias para orientar el cambio en la administración de los negocios del Estado.

Toda esta retórica, (retórica del cliente, retórica del resultado y retórica de la estrategia) constituye los discursos centrales del New Public Management, síntesis del marco cognitivo postburocrático. Todo este repertorio se ha ido materializado a escala global durante las últimas dos décadas.⁵ Fruto de dicha implementación emerge un nuevo diseño soportado en este marco de corte gerencialista: la organización pos burocrática.

- *La organización postburocrática*

La organización postburocrática supone la transformación de la organización burocrática. No acepta por consiguiente la reproducción de ningún signo o rasgo característicos de las burocracias modernas. Supone igualmente la implementación de un modelo organizacional caracterizado por el cambio, la calidad, el servicio, los resultados, entre otras. Para Kernaghan (2000) las organizaciones postburocrática deben ser:

1. Centradas en la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.
2. Con liderazgo participativo, valores compartidos y procesos decisionales democráticos.
3. Con capacidad de consulta a los ciudadanos y con real poder de los empleados.
4. Orientadas al cambio.
5. Orientadas a los resultados.
6. Descentralizadas, tanto en la esfera de las autoridades, como en lo atinente a su control.
7. Son funcionales con base en sus estructuras no departamentalizadas.
8. Pretenden buscar ser autosuficientes financieramente y depender lo menos posible de asignaciones presupuestales inerciales de tipo estatal.
9. Competitivas tanto con otras agencias públicas como con el sector privado.

Los rasgos distintivos expuestos por el autor presuponen una organización funcional tanto en su estructura, como en su cultura administrativa, como en

sus resultados, al igual que en sus mecanismos de financiación. Una organización que supera la vieja organización burocrática obcecada en el pasado y entrópica, la cual presentaba disfuncionalidades a todo nivel que le impedía concentrarse en el cliente.

Desde el marco postburocrático se argumenta que la vieja administración pública nunca fue diseñada para maximizar la distribución eficiente de servicios ni para una relación amigable y flexible con los clientes, mientras que la organización postburocrática se alimenta de todos estos parámetros (Peters y Pierre, 2003).

Las organizaciones posburocráticas encuentran en dicha externalidad, su motor, su potencializador, su dinamizador. En términos de Barzelay (1998) las dependencias o departamentos burocráticos no logran traducir la retórica del cliente a favor de su mejoramiento y corrección de disfuncionalidades (estructurales, funcionales, culturales y financieras). En relación a dicha retórica, Barzelay (1998) sugiere concentrar todos los esfuerzos organizacionales en aquella externalidad llamada cliente. Una organización impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y perspectivas de éste; en ayudar a que toda la organización funcione como equipo; se define por los resultados que logra en beneficio de sus propios clientes; crea valor; compite por obtener más negocios; emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos; otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios del modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.

Otro de los rasgos característicos del diseño postburocrático es la interiorización de criterios de mercantilización en la provisión de los bienes y servicios que ofertan. Mercantilizar la provisión de bienes y servicios dentro de las organizaciones posburocráticas, significa aprender directamente de la organización privada, la cual genera todos sus bienes y servicios con base en la imperiosa ley de la oferta y la demanda e interiorizando mecanismos tipo mercado (competencia, fijación de precios, incentivos monetarios, contratación externa, cobros al usuario, entre otros). Mercantilizar sin embargo, no significa privatizar. Varela (2005) advierte sobre ello para no confundir los elementos propios de una provisión mercantilizada de bienes y servicios. La organización posburocrática aprende del sector privado sin necesidad de privatizarse, sino implementando criterios mercantiles en la provisión de bienes y servicios.

La diferencia estricta que resalta Varela (2005) entre mercantilizar y privatizar en relación a una provisión de bienes y servicios es que en la mercantilización el Estado puede aparecer como un proveedor más de dichos bienes y servicios; eso sí, bajo criterios mercantiles (ley de la oferta y la demanda, interiorización de

mecanismos tipo mercado, etc.). En la privatización, dicha provisión sólo la pueden adelantar agentes privados; es decir empresas. Aparecen los mismos criterios de mercado, pero los proveedores son estrictamente de naturaleza privada.

Todos estos aprendizajes mercantiles propios de las organizaciones privadas, son interiorizados en el diseño postburocrático, arquetipo organizacional en términos de estructura, resultados, cultura y financiación. Con la puesta en marcha de estos rasgos, las organizaciones postburocráticas se nos develan como las supuestamente llamadas a resolver los problemas de la administración estatal y por extensión los problemas de los ciudadanos-clientes que demandan sus bienes y servicios. Empero, este diseño organizacional muchas veces no resuelve con su retórica los problemas internos de las administraciones públicas y por el contrario terminan deformando la naturaleza pública de estas entidades.

Por ejemplo, una de las problemáticas que se derivan de la implementación de la tesis central de las tres “E” (eficiencia, eficacia y economía) a ultranza en la administración pública latinoamericana, es la tergiversación de medios en fines. El diseño postburocrático transforma estas tesis, convirtiendo a la eficiencia, la eficacia y la economía, en fines en sí mismos para la organización, en lugar de ser medios para alcanzar los fines organizacionales relacionados con los intereses de la sociedad.

En razón a dicha tergiversación existió siempre la duda en si lo que realmente debía buscar con las reformas a la administración pública de nuestro países latinoamericanos era propender por una sociedad más justa, igualitaria, libre, segura, organizada, educada, sana, con capacidad económica para vivir, intercomunicada, íntegra y competitiva; o propender por una administración pública, la cual debe ser ante todo eficaz, es decir, hacer lo que corresponde, hacer de acuerdo a sus competencias, y que una vez lograra la eficacia, se buscara la eficiencia. Revisado los aspectos centrales del postburocratismo se pasará a destacar el tercer y último marco cognitivo de la responsabilización.

4.3. EL MARCO COGNITIVO DE LA RESPONSABILIZACIÓN

Tal y como se advertía este tercer marco cognitivo viene orientando acciones de redes de expertos gubernamentales artífices de procesos de construcción y adaptación de políticas de reforma administrativa. El mismo es inaugurado con la ya famosa vuelta al Estado y la necesidad de democratizar el ejercicio burocrático administrativo de los aparatos estatales. Autores como Peter Evans, Michael Mann, Claus Offe, Adam Przeworski, Theda Skocpol, Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, vienen insistiendo en la adopción de herramientas

de gestión que acerquen cada vez más el Estado al ciudadano (PNUD, 2004; Acuña, 2007). Revisemos los aspectos principales de este marco cognitivo sintetizados en la *accountability* como herramienta de gestión y su relación con las reformas administrativas.

- *Síntesis del marco cognitivo democrático: la “accountability” o rendición de cuentas como herramienta de gestión*

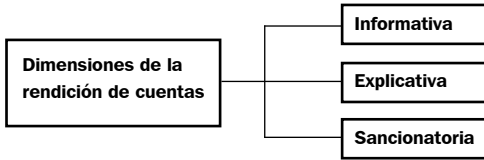
Dentro de los elementos teóricos de la rendición de cuentas se puede afirmar que existen por lo menos dos tipologías de rendición de cuentas: la rendición de cuentas horizontal y la rendición de cuentas vertical. Como se sabe estas tipologías fueron introducidas y desarrolladas en el ámbito de la Ciencia Política por Guillermo O’Donnell. En esencia, la rendición de cuentas horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición de cuentas vertical, se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado. Ambas tipologías responden al mismo fundamento y son puestas en marcha en mayor o menor medida en las democracias modernas (O’Donnell, 1998).

La rendición de cuentas es un mecanismo propio de la forma de gobierno democrática, ya que los instrumentos que posee no podrían desarrollarse en una forma de gobierno distinta. “La rendición de cuentas se ha vuelto hoy por hoy una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas. Existe un consenso notable acerca de la relevancia democrática de la rendición de cuentas.” (Schedler, 2004: 9)

A su vez, “la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).” (Schedler, 2004: 12). (Gráfico 1). En este contexto, “los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial o el legislativo.”(Schedler, 2004: 13)

Gráfico 1

Dimensiones de la rendición de cuentas



Fuente: tomado y adaptado libremente de Schedler, 2004.

Bajo la forma de gobierno democrática y la rendición de cuentas florecen principios tales como la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad, la Publicidad, Responsabilidad y la Corresponsabilidad en los ejercicios de gobierno. Todos estos principios deberán guiar las actuaciones públicas y fortalecer las prácticas democráticas.

Existen tres aspectos fundamentales en la rendición de cuentas: la información, la justificación y la amenaza de castigo. “Los tres aspectos en su conjunto convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.”(Schedler, 2004: 13). En este sentido “las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones o les pueden pedir que expliquen sus decisiones. Pueden preguntar por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.”(Schedler, 2004: 14). “Adicionalmente a estas dos dimensiones, la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo (...) la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.”(Schedler, 2004: 16).

Como se observa la principal herramienta o tecnología de gestión del marco

este marco cognitivo rechaza el abuso del poder, la arbitrariedad, la falta de responsabilidad, y la ausencia de respuesta ante los ciudadanos por parte de quienes manejan los aparatos burocráticos administrativos (Schneider, 2001). La centralidad de la política administrativa en este marco recae entonces en medidas tales como el control democrático ejercido directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas y la accountability (vertical y horizontal) las cuales repercutirán positivamente en el cumplimiento de las funciones públicas y sociales de los aparatos Estatales.

Normativamente, con la puesta en marcha de la rendición de cuentas florecen principios tales como la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad, la Publicidad, Responsabilidad y la Corresponsabilidad en los ejercicios de gobierno y administración pública. Basándose en ellos, la rendición de cuentas implica dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público, al examen, a la revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los servidores públicos en desarrollo de la gestión de lo público. La Rendición de Cuentas a la ciudadanía tiene como propósito posibilitar mejores condiciones de transparencia, generar confianza entre gobernantes y ciudadanía, y facilitar el control social.

Más que un ejercicio de información de lo realizado en la gestión pública, debe entenderse como un momento privilegiado de interlocución entre los gobernantes y la ciudadanía. No se trata de un informe que la ciudadanía recibe pasivamente. Debe convertirse en un instrumento para hacer seguimiento y evaluación a la administración pública. Es la posibilidad de evaluar, de dar explicaciones, de mostrar las fortalezas y las dificultades. Rendir cuentas fortalece el sentido de lo público. Es una oportunidad para que la ciudadanía conozca y se apropie de los asuntos de su interés. Rendir cuentas fortalece la gobernabilidad y posibilita la generación de confianza entre gobernantes, administración pública y ciudadanía. La rendición de cuenta se relaciona directamente no sólo con la ciudadanía o públicos interesados, sino sobre todo con los funcionarios de las diferentes administraciones estatales. En este sentido la rendición de cuentas es el deber legal y ético que tiene todo funcionario o persona de responder e informar por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes, servicios y/o recursos públicos asignados tras cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.

Como *loci* democrático la rendición de cuentas debe ser un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública; sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.

Los principales objetivos de la rendición de cuentas son: i) fortalecer el sentido de lo público; ii) recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado; iii) facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública; iv) contribuir al desarrollo de los principios de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos; v) constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión; vi) servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad.

En la actualidad la rendición de cuentas o *accountability*, a pesar de no una práctica novedosa, se nos presenta hoy por hoy como uno de los más importantes instrumentos gubernamentales para el fortalecimiento de la democracia y por extensión de la propia administración pública, en la medida en que supone dicha práctica acercar la comunidad política a la realización de principios tales como responsabilidad, transparencia, y la publicidad.

Bajo esta herramienta o tecnología de gestión aparecen una serie de bondades y supuestos que no en todas las democracias modernas o no en todas las administraciones públicas de la región se ponen en práctica. ¿Es a entonces la *accountability* en tanto práctica sincrética del marco cognitivo de la responsabilización una herramienta adecuada para el fortalecimiento de la democracia y por extensión de nuestras propias administraciones públicas?

La rendición de cuentas como práctica que implora valores democráticos se han incrementado en todos los países de la región. Las audiencias públicas de rendición de cuentas se han convertido en una moda administrativa. Los distintos tomadores e implementadores de las decisiones públicas (Presidentes, Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Directores de Establecimientos Públicos, Directores de Unidades Administrativas Especiales, Gobernadores, Intendentes, y demás Directivos de los organismos adscritos y vinculados a la Rama ejecutiva del Poder Público en sus tres niveles) han llevado a cabo este tipo de práctica, lo cual ha incrementado cuantitativamente las mismas.

Normativamente se parte del supuesto que este tipo de prácticas coadyuva a la consolidación de la democracia y por extensión al mejoramiento de la administración pública al establecer un diálogo nutrido crítico y directo entre los tomadores e implementadores de las decisiones y la sociedad en general. Sin embargo esta supuesta democratización de la sociedad civil vía rendición de cuentas no se ha dado debido a que sigue siendo una práctica excluyente y desigual en la región.

La rendición de cuentas se ha tornado excluyente en la medida en que busca

informar solamente a determinados y específicos grupos o sectores de la sociedad que en muchas oportunidades participan del propio gobierno y de la propia administración pública. No ha existido por parte de las autoridades iniciativas informativas o comunicacionales que incluyan a los universos en cuestión.

De igual forma se ha tornado como una práctica desigual debido aspectos jerárquicos propios de las organizaciones que adelantan este tipo de ejercicios. Estas organizaciones de la administración pública reproducen aspectos propios tales como la jerarquización, la centralización, y la formalización en los diferentes ejercicios de rendición de cuentas.

Esta reproducción de principios organizacionales en los espacios de rendición de cuentas supuestamente democráticos y de responsabilización se evidencia cuando la propia práctica toma vida. Cuestiones como el uso de la palabra, los tiempos en dichos usos, la posibilidad de réplica, los lugares de enunciación y la configuración espacial, evidencian dicha desigualdad por supuesto a favor de los funcionarios públicos encargados del ejercicio.

Frente a las tres dimensiones que compone la rendición de cuentas (informativa, argumentativa y sancionatoria) los ejercicios solamente se relacionan con la primera de estas. Las prácticas de rendición de cuentas únicamente se remiten a informar a los públicos seleccionados sin explorar siquiera las otras dos dimensiones. Además de sólo informar, las agencias informan por supuesto lo que ellas desean informar, lo que se explica desde la misma desigualdad de la práctica, en este sentido desigualdad frente al acceso a la información.

Los ejercicios de rendición de cuentas han respondido a un ritualismo legal-burocrático, que *per se* pretende fortalecer la transparencia de la información pública y facilitar el control social, además materializar principios básicos de la Administración Pública tales como la Moralidad, la Transparencia, la Imparcialidad, la Publicidad, la Responsabilidad y la Corresponsabilidad.

En América Latina estamos por lo general en presencia de sociedades civiles débiles y ciudadanía que no pueden *alegar/apelar* en torno a los asuntos públicos, ya que se carece de canales institucionales de comunicación. Frente a esta realidad política, la rendición de cuentas no es el mecanismo democrático que lleve a una mejor comunicación y participación de la sociedad civil. La necesaria y tan anhelada producción y reproducción de actores ávidos de la escena pública vendrá tras la instauración de prácticas alternativas que generan canales de acceso a la información politizando enormemente a la sociedad organizada.

Existe entonces la necesidad de repensar los supuestos alcances de la rendición de cuentas como práctica democrática mejoradora del ejercicio propio de la administración pública. Se debe pensar alternativamente hacia

la creación de nuevas prácticas que potencialicen otro tipo de instrumentos ciudadanos que lleven a limitar el ejercicio del poder público y que obliguen verdaderamente al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerce a explicar y justificar sus actos y lo supedite a la amenaza de sanciones como elemento coactivo por parte de la sociedad civil.

Tal y como se ejecuta esta tecnología de gestión se ha correspondido más con simples procedimientos burocráticos – administrativos – legales que como reales instrumentos de control social limitadores del poder público, convirtiéndose, la rendición de cuentas, en otro ritual de nuestra Administración Pública.

El incremento cuantitativo de las prácticas de rendición de cuentas que se ha evidenciado en las Administraciones públicas de la región no significa *per se*, un mejoramiento de nuestra praxis democrática, ni mucho menos del quehacer de la administración estatal. Aunque la rendición de cuentas haya facilitado el acceso a la información (con la consolidación de la internet en las entidades estatales), haya obligado legalmente a los gobernantes de turno a informar y justificar sus decisiones políticas, haya puesto a la orden del día, la importancia de valores políticos como la Responsabilidad, la Corresponsabilidad, la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad y la Publicidad entre otros; no ha puesto en marcha, su principal instrumento: el empoderamiento de la sociedad organizada.

68

La reapropiación de poder por parte de la sociedad organizada es, en este sentido, la principal virtud política de prácticas alternativas a la rendición de cuentas. Reapropiación, ya que se trata de la recuperación del poder que le fue expropiado a la institución societal por parte de la institución estatal cuando esta última emergió al mundo político moderno.

En las democracias modernas son muchos los mecanismos formales de limitación del poder, tanto al interior de los aparatos de Estado como desde la sociedad hacia dichas comunidades políticas, pero son pocos los mecanismos reales de limitación del mismo. La rendición de cuentas tal y como se ha evidenciado puede ubicarse como un mecanismo formal más. El éxito o fracaso de este tipo de prácticas que buscan democratizar la sociedad civil vía limitación de los ejercicios de poder público y de la propia administración pública, depende del grado de instrumentalización que la sociedad organizada le dé a la misma. Depende si la sociedad organizada exige la materialización de principios democráticos tales como la Responsabilidad, la Corresponsabilidad, la Transparencia, la Moralidad, la Imparcialidad y la Publicidad de los actos de la administración.

Tal y como se presenta hoy por hoy la rendición de cuentas está bastante lejos de constituirse como una práctica verdaderamente democrática y mejoradora del quehacer administrativo público, pareciéndose más a un ritual donde

el funcionario público simplemente informa pero no justifica sus decisiones respondiendo a una reglamentación previamente positivada.

La creación de prácticas alternativas a la rendición de cuentas por parte de la sociedad organizada es una tarea por hacer donde las estrategias propendan por un verdadero fortalecimiento de las democracias modernas a través de la limitación de los actos poder de las administraciones públicas, conciliando las esferas formal y real de las forma de gobierno democráticas. Aterrizando en la praxis instrumentos que coadyuvan al tránsito y consolidación de dicha forma de gobierno. La tarea no es fácil ya que supone nada menos que obligar social, política y jurídicamente a los tomadores de decisión, a informar y justificar permanentemente sus actuaciones, modelando su comportamiento y finalmente, consolidando el mundo de lo público como un mundo de todos, donde el interés particular sí se doblega al interés general.

5 A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿BUROCRATISMO, POSTBUROCRATISMO, RESPONSABILIZACIÓN O HIBRIDEZ?

Los marcos cognitivos presentados fueron entendidos como referentes de políticas de reforma administrativa del Estado en la región, es decir como enfoques en sí mismos correspondientes a la asociación y manera de considerar los problemas político-administrativos de los aparatos de Estado, en últimas como repertorios metodológicos que organizaron diagnósticos e identificaron elementos universales para clases similares de fenómenos.

Entendidos de esta manera se presentaron los rasgos centrales de los marcos burocrático, postburocrático y de responsabilización que han orientado los procesos de reformas administrativas implementadas en América Latina durante las últimas dos décadas.

Este tipo particular de intervenciones que se hacen sobre la Administración Pública se encuentran cargadas de contenidos programáticos sustentados en por lo menos uno de los marcos cognitivos puestos en cuestión. Tales marcos aparecen bajo este contexto como modelos o propuestas ideológicas en sí mismos. Modelos o propuestas ideológicas que se enfrentan entre sí ya que corresponden a visiones diferentes del mundo organizacional.

La pugna evidenciada teóricamente entre estos marcos cognitivos responde a un problema de naturaleza eminentemente política, ya que se inscribe como una lucha por orientar las formas deseables de administración y gobierno, donde el concurso por el control del tamaño, la agenda, la organización, las

competencias, los fundamentos morales, el personal, los recursos y productos del sector público se encuentran en disputa.

Como se evidenció, los actuales procesos de reformas administrativas adelantadas en América Latina adquirieron un lugar central en las diferentes esferas políticas, económicas, administrativas y desde luego académicas, con la ya famosa *vuelta al Estado* propuesta por autores centrales para la Ciencia Política y la Administración Pública, tales como Peter Evans, Michael Mann, Claus Offe, Adam Przeworski, Theda Skocpol, Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak.

En términos generales, en los países de la región se implementado tres tipos o modelos particulares de políticas de reformas administrativas. A saber: Weberianas, Gerenciales y de Responsabilización o democráticas. (Heredia y Schneider, 2003). Estos modelos responden a marcos cognitivos (diagnósticos, metas y medidas administrativas) diferenciados y contrapuestos. El objetivo del modelo de políticas burocráticas fue la materialización del universalismo, el profesionalismo y la meritocracia al interior del aparato de Estado. En cuanto al modelo gerencial la eficiencia, la flexibilidad y la capacidad de respuesta ante los clientes fueron las metas a conseguir. Por su parte el modelo de la responsabilización buscó mayor control directo (ciudadanos) o indirecto (legislaturas) al ejercicio de la administración pública.

De esta manera dichos modelos particulares de políticas de reforma administrativa respondieron en últimas a tres *marcos cognitivos* que orientaron la construcción y transferencia de políticas de reforma administrativa en la región, donde diferentes redes de expertos y consultores desempeñaron un papel central en los diferentes contextos políticos.

Particularmente en Argentina el Sistema Nacional de Empleo Público reformado en el año 2006; el Sistema de Gestión por Resultados puesto en marcha a partir de 2003; y el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano implementado transversalmente en la Administración Pública Nacional desde el año 2000 fueron adaptaciones de los modelos burocrático, gerencial y de responsabilización respectivamente. (Esteves y Blutman, 2006).

Frente a la creación del SINAPA en el año 1991 y su posterior reforma (SINEP) en el año 2006, esta reforma continuada en el tiempo responde al tipo weberiano en la medida en que fue orientada a profesionalizar los recursos humanos de la administración pública, permitiendo establecer un régimen de carrera para los organismos de la administración central y algunos descentralizados, incorporando la capacitación y la evaluación de desempeño como requisitos para el ascenso, además de un sistema de selección para los cargos de conducción y la cobertura de nuevas vacantes. (Esteves y Blutman, 2006).

En cuanto al *Sistema de Gestión por Resultados* puesto en marcha por la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia de la República a partir de mayo de 2003, sería inspirado en una visión gerencial de la gestión pública en la medida en que intentó transformar el funcionamiento del aparato público para eliminar lo que consideran el papeleo innecesario, la rigidez, el particularismo y la ineficiencia en el comportamiento de la administración. La planificación estratégica, los presupuestos por programas y el fin de la estabilidad de los funcionarios públicos constituyen las herramientas características de este sistema. (Esteves y Blutman, 2006).

Por su parte el modelo de política de reformas administrativa de la responsabilización se concretaría en la Administración Pública Argentina a partir del Programa *Carta Compromiso con el Ciudadano* puesto en marcha transversalmente en la Administración Pública Nacional desde el año 2000. Este programa pretendió acercar el Estado a las demandas de los ciudadanos involucrándolos en la gestión a través de la información, lo que permitiría reformular constantemente el proceso de gestión de los servicios públicos, procurando aumentar el control político de la burocracia mediante la instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas sobre todo a través del sistema electoral y del control del Congreso. (Esteves y Blutman, 2006).

Existe entonces una fuerte relación entre los tres modelos particulares de políticas de reformas administrativas implementadas en la región y tres cuerpos teóricos específicos o marcos cognitivos. Dichos cuerpos teóricos han orientado el papel desempeñado por las redes de expertos y consultores en la transferencia y adaptación de los diferentes modelos de políticas de reforma administrativa que luego fueron traducidos al lenguaje burocrático nacional.

El tema central en la discusión de los marcos cognitivos que orientan la transferencia y adaptación de modelos de políticas de reformas administrativas estriba en la supuesta necesidad de transitar de un paradigma burocrático ¿hacia un paradigma post-burocrático? ¿o incluso de responsabilización? ¿o quizás un paradigma híbrido?

A pesar del interés de cada uno de estos marcos cognitivos por conquistar esta lucha ideológica, las respuestas frente a los problemas centrales del fenómeno burocrático son cada vez más híbridas. En lugar de la imposición de un marco cognitivo sobre otro, tenemos como resultados una suerte de hibridez en la estructura cognitiva que orienta los actuales procesos de reformas administrativas del Estado, al operar de manera concomitante las tres políticas y por ende los tres marcos dentro de la Administración Pública Nacional, como se evidencia en el caso Argentino de principios de siglo.

Las transformaciones de la organización estatal en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados se debaten entre la instauración de políticas de gerencia pública soportadas en el marco cognitivo postburocrático, la propia revisión del marco burocrático y la puesta en marcha del marco cognitivo de la responsabilización al mismo tiempo.

A pesar de haber sufrido cambios tras esta tensión político-administrativa, la burocracia y sobre todo la abstracción de su función institucional; es decir lo que representa la burocracia en el seno de la sociedad políticamente organizada se mantiene intacta, no sólo en Argentina sino en los demás países de la región.

La burocracia no ha muerto, ni ha desaparecido y permanece efectivamente gracias a su gran capacidad adaptativa e innovativa. La burocracia continúa siendo la piedra angular de nuestras sociedades y un rasgo definitorio de la modernidad.

Finalmente, en atención a esta centralidad se hace necesario seguir cuestionando al fenómeno burocrático, las transformaciones de las organizaciones burocráticas en postburocráticas o democráticas y la propia hibridez de los resultados.

Una posible línea de investigación al respecto es la planteada por Clegg (2011) quien en lugar de discutir sobre las posibles disfuncionalidades de diseño burocrático y la supuesta necesidad de transformar las burocracias, analiza hacia dónde nos está llevando dichas transformaciones. Examinar entonces qué está produciendo la entrada de las organizaciones postburocráticas, y sí estas producen los beneficios que suponen, es una tarea a realizar. En este sentido, Clegg nos invita reflexionar sobre los resultados de los cambios en lugar de limitarnos a promoverlos de cara a construir mejores organizaciones públicas.

Resolver estos interrogantes y asumirlos como retos tal vez nos lleven a considerar la hibridez cognitiva que en la actualidad orienta los procesos de cambio organizacional en los aparatos de Estado y detrás de esto el surgimiento de una forma organizacional que mantiene muchas de las características del diseño burocrático animadas ahora por los procesos y discursos de la empresa privada y del propio democratismo.

NOTAS

¹ La literatura actual sobre estudios de casos de implementación de reformas administrativas o “políticas de gerencia pública” inspiradas en el New Public Management y producida en los países donde ésta corriente nació fue compilada y comparada por el propio Barzelay (2001b) en su libro *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*.

² “La idea del Contracting State propone que “lo contractual” sea el medio exclusivo (y excluyente) de comunicación del y en el sector público. Por ejemplo, desde el punto de vista fiscal, los diferentes recursos estatales deben ser gestionados y coordinados a través de “una variedad de contratos” en donde se constituya un régimen de acuerdos a largo plazo y flexible que guíe la provisión de servicios públicos por parte del Estado. Sin embargo, el NPM advierte que no sólo se trata de generar una contratación “externa” (contracting-out) ó extra-institucional [...]. La idea es incentivar igualmente la aplicación intensiva y extensiva de la contratación “interna” (contracting-in) e inter-institucional como vía para mejorar las operaciones gubernamentales mediante la contratación competitiva. Aquí, la tan valorada cuestión de la eficiencia resulta ser un producto directo de la Contratación en economías desreguladas donde “todos los jugadores –públicos o privados– actúan bajo las mismas instituciones con un mínimo de intervención estatal” (Lane, 2000: 178). De esta manera, el rol estatal debe limitarse no sólo a la reconstrucción de todas y cada una de sus relaciones bajo un esquema de contratos sino también profundizar su función de “hacerlos cumplir”. Este esquema operativo se sostiene bajo el dominio de las leyes privadas en detrimento de las leyes administra-

tivas y el derecho público habitual. El Gobierno, el sector público y sus políticas (policies) son vistos entonces como “redes de contratos”. Por supuesto, esta “nueva” gobernanza en el NPM se basaría en “lo contractual” y no en la autoridad como sugiere el enfoque “tradicional” de la administración pública”. (Puello-Socarrás, 2008: 126, 127).

³ Los cuasi-mercados son “[...] mercados, en tanto se promueve una competencia de proveedores que sustituya a la provisión monopólica estatal de servicios, pero que difieren de los convencionales en aspectos esenciales. En cuanto a la demanda, el poder comprador no se expresa en términos monetarios por parte de los consumidores finales, si no mediante un presupuesto que ha sido pactado con el ente comprador estatal. Los consumidores están representados por agentes, es decir, sus decisiones de compra usualmente están delegadas en una entidad compradora, cuyo carácter está determinado por la organización del cuasimercado y por las reglas del juego del aseguramiento. Los precios no son precios libres de mercado, ya que no están formados por la interacción de la oferta con la demanda mediante recursos pagados por los usuarios directos: son precios negociados o administrados en el marco de un presupuesto fijado por el Estado. En cuanto a la oferta, ésta puede comprender una variedad de formas de propiedad –estatal, municipal, trusts, consorcios y organizaciones sin fines de lucro– que pueden estar sometidas a diversas reglas de financiamiento; de allí que no todos los proveedores busquen necesariamente maximizar las utilidades.” (Sojo, 2000: 9,10).

⁴ El Gobierno “empresarial” es un tipo de go-

bien inspirado en el cliente. El mercado –no el Estado, ni el Gobierno– es quien mejor asigna los recursos; y, únicamente los individuos son quienes pueden ser “los mejores jueces de su propio bienestar” dado que en su papel de clientes “conocen lo qué es importante” para ellos. Las entidades gubernamentales antes que financiar entidades públicas financiarían a individuos-clientes (Owen, 2003).

⁵ En relación a nuestro particular contexto latinoamericano, Carlos Ramió (2001) identifica al menos cinco problemas centrales en la implementación del paradigma gerencialista, los cuales se deben principalmente a las diferencias que existen a nivel de tradición administrativa entre países anglosajones (donde emerge el NPM) y latinoamericanos (donde se reproduce per se el NPM). Dichas problemáticas se relacionan con la definición del modelo de Estado; el

isomorfismo institucional; la cultura organizativa; las dificultades de la Administración relacional en un contexto de gobierno multinivel; y la flexibilidad administrativa. Todas y cada una de estas problemáticas son abiertamente desarrolladas por este autor en su texto *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional*. En un sentido similar se ha redescubierto la importancia del contexto administrativo. Cada país debe reconocer su propio potencial y encontrar su propio camino, y no copiar o imitar métodos ni reformas provenientes de países de disímiles culturas administrativas. La adopción de recetas provenientes de culturas anglosajonas conduce a consecuencias desastrosas y perjudiciales, máxime si las reformas se hacen con limitaciones presupuestales y en un corto plazo. (Olsen, 2004a).

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C. (comp.) (2007): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura De Gabinete de Ministros. Presidencia de la República Argentina. Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2007.

Aguilar, L.F. (2007): “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 39, pp. 1-15. Caracas.

Armstrong, A. (1998): “A Comparative Analysis: New public management – The Way Ahead?”. *Australian Journal of Public Administration*, 57 (2), pp. 12-24.

Argyriades, D. (2001): Diversity in Diversity. United Nations Expert Group Meeting on Managing Diversity in the Civil Service United Nations Headquarters. New York, 3 - 4 Mayo de 2001. Disponible en línea: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000725.pdf>.

Barzelay, M. (2001a): “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº 19, pp. 1-35. Caracas.

Barzelay, M. (2001b): *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press y Russell Sage Foundation. Los Angeles, California.

Barzelay, M. Barzelay, M. *Atravesando la Burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.

Bendix, R. (2000): Max Weber. Editorial Amorrortu, Buenos Aires.

Blau, P. (1956): *Bureaucracy in modern society*. Random House, Estados Unidos.

Bresser – Pereira, L.C. (2001): “Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo...”. *International Journal of Political Studies*, N° 3, pp. 143- 166.

CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998): *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas. Octubre de 1998.

CLEGG, S. et. al. (2011): *Managing Modernity. Beyond bureaucracy?* Oxford University Press. Oxford.

Christensen, T. y Laegreid, P. (eds.) (2001): *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, Ashgate.

Crozier, M. (1997): “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. Reforma y democracia. *Revista del CLAD*, pp. 1-7. Caracas.

Crozier, M. (1992): *Estado Moderno, Estado Modesto, Estrategia para el Cambio*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Crozier, M. (1986): *¿Cómo reformar al Estado?* Fondo de Cultura Económica, México.

Crozier, M. (1964): *El Fenómeno Burocrático*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Dávila, C. (1985): *Teorías Organizacionales y Administración*. McGraw-Hill Book Company, Bogotá, D.C.

Du Gay, P. (2000): *In Praise of Bureaucracy: Weber - Organization – Ethics*. Open University Press.

Estéves, A. (2001): *La reforma Managerialista del Estado: Nueva Gerencia Pública, Calidad Total y Tecnocracia*. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.

Estéves, A. y Blutman, G. (2006): El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? Disponible en línea: file:///C:/SciELO/serial/v9n25/body/art_04.htm.29/03/2006.

Evans, P. (2007): El Estado como problema y como solución. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, pp. 17-54. Compilador: Carlos H. Acuña. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Octubre de 2007.

Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, Princeton.

Evans, P. y Rauch, J. (1999): "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 4, London, pp. 748-765.

Gruning, G. (2001): "Origin and theoretical basis of New Public Management". *International Public Management Journal* 4, pp. 1-25. Pergamon, New York.

Gómez, C. (2011): *Reformas Administrativas y Burocracias Públicas en el Valle del Cauca*. Facultad de Ciencias de la Administración Universidad del Valle. Cali.

Gómez, C. (2006): "La Rendición de Cuentas: Estrategia para el fortalecimiento de la democracia a través de la limitación del poder". *Revista Cuadernos de Administración*, N° 35, pp.- 213-233. Facultad de Ciencias de la Administración Universidad del Valle. Cali.

Guerrero, O. (2004): *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en Administración Pública*. Editorial Fontanera, México.

Guerrero, O. (2000): "El "management" de la interdependencia global. Un modelo de Gerencia Pública estándar en la era de la globalización". *Revista Digital Universitaria*, Vol. 1, Disponible en línea: www.revista.unam.edu.mx

Ghio, J. (1998): The Politics of Administrative Reform in Argentina. Paper presented at a conference on Administrative Reform at Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), June.

Henderson, J., et. al. (2003): Bureaucratic Effects: "Weberian" State Structures and Poverty Reduction. Disponible en Línea: http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP31_Henderson_et_al.pdf

Heredia, B. y Schneider B. R. (2003): The Political Economy of Administrative Reform. En: Heredia y Schneider. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. North South Center Press. Universidad de Miami. Miami.

Hood, C. (1991): "¿Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19. Washington, DC.

Jiménez, W. (2005): “Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades”. Ponencia presentada en el X Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública. Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.

Kernaghan, K. (2000): “The post-bureaucratic organization and public service values”. *International Review of Management Sciences*. Vol. 66, pp. 91–104. Sage Publications, Londres.

Lane, J. (2000): *New Public Management*. Routledge, London.

Lynn, L. (2006): *Public Management: old and new*. Routledge, New York.

Le Mouël, J. (1992): *Crítica de la Eficacia*. Ediciones Paidós, Barcelona.

López, A. (2002): La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68. Buenos Aires.

López, A. y Zeller, N. (2010): Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 1/2010.

March, J. G. y Olsen, J. P. (2004): The Logic of Appropriateness. En: Martin Rein, Michael Moran y Robert E. Goodin (eds.). *Handbook of Public Policy*. Oxford University Press, Oxford.

March, J. G. et. al. (2000): The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes. Stanford University Press, Stanford.

Mathiasen, D. (1999): “The New Public Management and Its Critics”. *International Public Management Journal*, 2(1), pp. 90-111.

Méndez, J.L. (2008): “La reforma administrativa y de gestión del personal en América Latina”. Ponencia presentada en el XIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública. Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Nef, J. (2003): Public Administration and Public Sector Reform in Latin America. En: Peters, B. G. y Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*, pp. 523-535. Sage, London.

O'Donnell, G. (1998): “Accountability horizontal”. *La Política. Revista sobre Estudios y Sociedad*, N° 4, Paidós, Barcelona.

Olsen, J. P. (2007): *The Ups and Downs of Bureaucratic Organization*. Working Paper. N° 14 Septiembre. Disponible en línea: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07_14.pdf.

Olsen, J. P. (2004a): “Tal vez es tiempo de redescubrir la burocracia”. Ponencia presentada en IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, España, Noviembre 2-5 de 2004.

Olsen, J. P. (2004b): “Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations”. *Political Science and Politics*, N° 37, pp. 69-79, Washington.

Olsen, J. P. (2003): “Towards an European Administrative Space?” *Journal of European Public Policy*, N° 10, pp. 506-531, London.

ONU - Organización de Naciones Unidas (1981): Esferas Prioritarias de Acción en Materia de Administración y Finanzas Públicas en el Decenio de 1980. Informe de la Quinta Reunión de Expertos. Nueva York.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): *La reinención del gobierno – La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós, Barcelona.

Osborne, D. y Plastrik, P. (2003): *Herramientas para transformar el gobierno: Directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Ediciones Paidós, Barcelona.

Osborne, D. y Plastrik, P. (1997) *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Ediciones Paidós, Barcelona.

Oszlak, O. (2002): Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En: Arellano, D., Egaña, Oszlak, O. y Pacheco, R. *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD; AECI; MAP; FIIAPP. Caracas.

Oszlak, O. (2000): “El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.

Owen, H. (2003): *Public Management and administration: an introduction*. Palgrave, New York.

Peters, B. G. (1999): *La Política de la Burocracia. Estudio Introductorio de José Luís Méndez*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Fondo de Cultura Económica, México.

Peters, B. G. y Pierre, J. (2000): "Governance without Government: Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, N° 8, pp. 223-242, Oxford.

Peters, B. G. y Pierre, J. (2003): Introduction: the Role of Public Administration in Governing. En: Peters, B. G. y Pierre, J. (eds.) *Handbook of Public Administration*, Sage, London, pp. 1-9.

PNUD (2004): *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York, Abril de 2004.

Pollit, C. (2003): *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University Press.

Pollit, C. y Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second ed. Oxford University Press, Oxford.

Puello-Socarrás, J. F. (2008): *Nueva Gramática del Neo-liberalismo*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política. Bogotá, D.C.

Ramió, C. (2001): "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". *Revista Reforma y Democracia* N° 21, CLAD, Caracas.

Riggs, F. (1997): "Modernity and Bureaucracy". *Public Administration Review*, Vol. 57. Washington, DC.

Riggs, F. (1979): "Introducción: evolución de los significados del término Burocracia". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Vol. XXXI, N° 4. Revista trimestral publicada por la UNESCO, París.

Rodríguez, L. (2003): "Disminución o extensión del Estado en 35 años de reformas administrativas en Colombia". En: Congreso Internacional de Investigación: Retos del Estado en el Siglo XXI, Bogotá, Universidad del Rosario, mimeo, 25 páginas.

Rodríguez, A. (2008): "La comparación de casos en el análisis organizacional: Cronología de un trabajo de campo". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Año 8, N°11, pp. 63-88. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.

Rodríguez, A. (2002): Complejidad burocrática y logros gerenciales de las mujeres. El caso del sector público en Uruguay. En: Ospina, S. y Penfold, M. (editores), *Gerenciando las relaciones inter-gubernamentales. Experiencias en América Latina*. Nueva Sociedad. Caracas. pp. 195-234.

Roth, André-Noël (2007): *Teorías y marcos de análisis para las Políticas Públicas*. En: Autores

Varios. Fundamentos de Políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, D.C.

Saint-Martin, D. (2001): “How the Reinventing Government Movement in Public Administration Was Exported from the U.S. to Other Countries”. *International Journal of Public Administration*, Vol. 24, N° 6, pp. 573-604, New York.

Sánchez, J.J. (2008): “Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica: enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno”. Ponencia presentada en el XIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública. Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 de noviembre de 2008.

Schedler, A. (2004): *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Serie Cuadernos de Transparencia No. 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública – IFAI. México, 2004.

Schneider, B. R. (2001): “La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Institucionales y Soluciones Improbables”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 20, pp. 1-15. Junio de 2001. Caracas.

Sojo, A. (2000): *Reformas de gestión en salud en América Latina: Los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Varela, E. (2006): *Visiones Manageriales sobre el funcionamiento público: La Teoría de la Burocracia Revisitada*. Santiago de Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración. Pliegos Administrativos y Financieros No. 41. Abril de 2006.

Varela, E. (2005): *La Mercantilización de lo Público*. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, 2da Edición, Santiago de Cali.

Weber, M., Mills, C. W. y Gerth, H. H. (1972): *Ensayos de sociología contemporánea*. Editorial Martínez Roca. Buenos Aires.

Weber, M. (2001): *¿Qué es la Burocracia?* Ediciones Coyoacán, México.

Weber, M. (1947): *The theory of social and economic organization*. Oxford University Press, New York.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Gómez Cárdenas, Carlos Wladimir (2011) “Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibridez”, *DAAPGE*, año 11, N° 17, 2011, pp. 41-80. UNL, Santa Fe, Argentina.
