



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

**Julián Leonardo Rendón Acosta**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas  
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales  
Bogotá, Colombia

2021



# **La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

**Julián Leonardo Rendón Acosta**

Trabajo final presentado como requisito para optar al título de  
**Magister en Estudios Políticos**

Director:

PH. D., Juan Gabriel Gómez Albarello

Línea de Investigación:

Análisis y Teoría Política

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Bogotá D.C., Colombia

2021

*“Conoceréis la verdad, y la verdad os hará libres”*

*A Cristo, el Señor, la Verdad,  
del más pequeño de los hombres.*



## **Agradecimientos**

Quisiera expresar mi sincera gratitud a los profesores de la maestría con quienes tuve la oportunidad de ver clase. Ellos abrieron otra perspectiva de las ciencias sociales en mi trayectoria profesional. De forma especial, agradezco al profesor Juan Gabriel Gómez Albarello —director del presente trabajo de grado— por sus valiosas asesorías y por su paciencia en la lectura de los avances. Sus invaluable apreciaciones constituyen los méritos de este trabajo, mientras que todos los errores y las carencias del presente texto son solamente mías.

## **Resumen**

### **La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

En el presente trabajo intento rastrear en la literatura sobre la gestión pública en el campo de los estudios políticos los principales aportes académicos acerca del desarrollo de la NGP, las condiciones de su pervivencia y las propuestas de su reforma. En un primer momento, expongo la matriz ideológica y teórica que se encuentra a la base de ese modelo de gestión: el neoliberalismo. Allí describo al neoliberalismo como una teoría sociopolítica más que el conjunto de preceptos meramente económicos. La NGP es subsidiaria del neoliberalismo, de él toma sus presupuestos básicos y los traslada al campo de lo público. Por último, presento en líneas generales las posturas más recientes en la literatura de los estudios políticos sobre la condición actual de la NGP y las propuestas de cambio, unas que apelan a la profundización del modelo, otras que proponen aspectos novedosos que responden a las condiciones inéditas de sociedades de la permanente crisis económica. De esta revisión se esperan resaltar los problemas más relevantes y las perspectivas adoptadas por los autores y corrientes más importantes, en un contexto de discusión sobre reforma de la acción estatal concretados en nuevos modelos de gestión pública.

**Palabras claves:** Nueva Gestión Pública, neoliberalismo, modelo de gestión, gestión pública, política, ciudadanía.

## **Abstract**

### **The New Public Management in the current crisis of neoliberalism (2008-2020). State of the art**

In the present work, I try to trace in the literature on public management in the field of political studies the main academic contributions about the development of the NPM, the conditions of its survival and the proposals for its reform. At first, I expose the ideological and theoretical matrix that is at the base of this management model: neoliberalism. There I describe neoliberalism as a socio-political theory rather than a set of merely economic precepts. The NGP is a subsidiary of neoliberalism, from it it takes its basic assumptions and transfers them to the public sphere. Finally, I present in general lines the most recent positions in the literature of political studies on the current condition of the NPM and the proposals for change, some that appeal to the deepening of the model, others that propose novel aspects that respond to the conditions unpublished of societies of the permanent economic crisis. This review is expected to highlight the most relevant problems and the perspectives adopted by the most important authors and currents, in a context of discussion on reform of state action specified in new models of public management.

**Keywords:** New Public Management, neoliberalism, management model, public management, politics, citizenship.



# Contenido

<b>Resumen .....</b>	<b>IX</b>
<b>Contenido .....</b>	<b>XI</b>
<b>Introducción ¿Por qué los estudios sobre la administración pública son pertinentes para los estudios políticos? .....</b>	<b>13</b>
La administración pública como campo disciplinar y objeto de investigación de los estudios políticos.....	13
Origen de los cambios.....	17
<b>Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad .....</b>	<b>19</b>
1.1. El neoliberalismo como teoría de la sociedad .....	20
1.2. Mutaciones y trayectorias del neoliberalismo como teoría social .....	21
1.2.1. Las implicaciones sociales y políticas del neoliberalismo .....	22
1.2.2. Neoliberalismo heterodoxo .....	24
1.3. Conclusiones .....	26
<b>Capítulo 2. Nueva Gestión Pública (NGP): la acción estatal neoliberal.....</b>	<b>28</b>
2.1. El modelo burocrático weberiano en un mundo neoliberal .....	29
2.2. Una cultura organizacional propia de la NGP .....	33
2.2.1. El caso latinoamericano .....	36
<b>Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte .....</b>	<b>38</b>
3.1. Problemas de investigación .....	38
3.2. Perspectivas para abordar estos problemas.....	44
3.2.1. La NGP no falló, hace falta implementarla efectivamente o agregar y/o variar detalles.....	45
3.2.2. La NGP no cumplió sus promesas y se proponen nuevos modelos o variaciones estructurales .....	49
3.2.3. Análisis de la historia de la NGP y posibles trayectorias.....	54
3.3. Principales hallazgos.....	55
3.4. Los reclamos políticos para reformar la NGP .....	60
<b>Conclusiones.....</b>	<b>63</b>
Preguntas que aún persisten .....	63
El futuro de los estudios de la administración pública en los estudios políticos .....	65
<b>Bibliografía.....</b>	<b>69</b>



## **Introducción ¿Por qué los estudios sobre la administración pública son pertinentes para los estudios políticos?**

En el campo de la política los únicos agentes no son solamente los políticos (Bourdieu, 2014). La constitución del Estado y su manifestación concreta en la administración y la burocracia constituyen el sector mayoritario y de más peso normativo y pragmático de la política. Los burócratas son agentes políticos porque hacen parte también del sistema y de la organización para el alcance de las decisiones políticas (Vergara y Rodríguez, 2016, p. 118). Su *ethos* está ordenado idealmente a la adhesión al procedimiento, a la obediencia y a la autoridad, lo que no garantiza que se haga con desinterés (Du Gay, 2000, p. 62, cit. por Vergara y Rodríguez, 2016, p. 119). Si hay algún animal político es precisamente el burócrata, pues sus fines están en el campo de la política, más particularmente, de las instituciones políticas. Y, aun así, el burócrata, un ser histórico y necesario para la política, recibe menos tinta y prensa que el político.

### **La administración pública como campo disciplinar y objeto de investigación de los estudios políticos**

La administración pública aparece en el horizonte académico como una subdisciplina especializada de la ciencia política. (Agoff, 2003, p. 1 cit. por Cardozo y Bulcourf, 2016; Flores-Mariscal, 2020; Leyva y Ramírez, 2015). Su constitución como subárea del conocimiento se dio tras la crisis del Estado liberal clásico, la Gran Depresión y posteriormente con el Estado de bienestar, fenómenos que pusieron a prueba el rol del Estado y las capacidades técnicas y políticas necesarias para poder planificar, implementar y evaluar políticas públicas (Cardozo y Bulcourf, 2016). La administración pública como campo disciplinar nace entonces de la pregunta por la aplicabilidad de las ciencias políticas, cuyos límites no son claros debido a la inclusión que tienen sus objetos de estudio en los campos del derecho y la economía (Flores-Mariscal, 2020).

La enseñanza de la administración pública como una disciplina especializada de la ciencia política y luego como una disciplina independiente, debió someterse también a las implicaciones de la irrupción de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el campo disciplinar y en la universidad. Allí, la profesionalización del funcionariado marcó el inicio de la implementación de aquellas reformas con una capacitación para la gestión pública menos

interesada en la investigación y más en la capacitación de gestores públicos. La agenda política de privatizaciones llevó a la creación de varias maestrías cuyos ejes de enseñanza estuvieron enfocados en la descentralización, la desregulación de la economía, la desmonopolización, la privatización y la reducción de las dependencias públicas y de la plantilla de personal (Cardozo y Bulcourf, 2016).

Incluso autores como Tavas (2019) describen el nacimiento de la NGP al mismo tiempo en que se presenta la separación histórica entre la ciencia política y la disciplina de la administración pública, es decir, a inicios de la segunda mitad del siglo XX. Es posible pensar que los cambios más recientes en la NGP han sido una condición de posibilidad para que la reflexión sobre la administración pública recuperara su asociación con los estudios políticos, la sociología, la antropología, y ya no solamente con la economía o el derecho. La administración pública es esencialmente interdisciplinaria (Tavas, 2019).

Como ya se dijo, la formación en asuntos económicos y de administración pública que aparece en el campo de las ciencias políticas está vinculado principalmente a las políticas públicas (Duque, 2014, p. 385). Existen pocos grupos de investigación reconocidos por Minciencias que ostenten como línea de investigación o área de actuación principal la administración pública y, por el contrario, son variados los grupos que se enfocan en las políticas públicas. Es en esta veta que se pueden encontrar con más amplitud estudios sobre la corrupción administrativa y las prácticas clientelistas (Duque, 2014, pp. 393-394).

Sin embargo, esto no quiere decir que dentro de los estudios políticos no exista producción que no esté relacionada con la administración pública. Como se puede ver a continuación, la presentación de ponencias y la publicación de artículos en revistas científicas y libros demuestran un interés incipiente sobre los temas relacionados con la subdisciplina de la *Administración pública*:

**Tabla 1. Ponencias en eventos científicos por subdisciplina de los estudios políticos en Colombia, años 2008, 2010 y 2014**

<b>Subdisciplina</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>	<b>Total general</b>
<i>Conflicto</i>	54	41	91	186
<i>Políticas públicas</i>	33	35	87	155
<i>RR. II.</i>	42	28	57	127
<i>Sistemas electorales</i>	44	20	35	99
<i>Movimientos sociales</i>	27	17	40	84
<i>Teoría política</i>	22	26	33	81
<i>Régimen político</i>	13	11	45	69
<i>Enfoques epistemológicos</i>	12	10	23	45
<b>Administración pública</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>23</b>
<i>Comportamiento político</i>	0	0	19	19
<i>Comunicación política</i>	0	0	10	12
<i>Teoría del Estado</i>	4	0	0	4
<i>Métodos</i>	0	0	1	1
<i>Política comparada</i>	0	0	1	1
<b>Total general</b>	<b>257</b>	<b>189</b>	<b>460</b>	<b>906</b>

**Fuente:** Tomado de Leyva y Ramírez, 2015, p. 77.

Durante los años registrados, la subdisciplina o categoría *Administración pública* en los estudios políticos ha representado solamente el 2,53 % de las ponencias presentadas en eventos científicos de estudios políticos en Colombia. No se debe despreciar una cifra que ha crecido de 1,55 % en 2008 a 3,91 % en 2014, en un campo que como se ve es ya muy grande. En el caso de artículos y libros publicados, valga decir que las cifras son también igual de bajas en relación a otras subdisciplinas de los estudios políticos: en total la subdisciplina de la *Administración pública* representa tan solo el 3,90 % de los trabajos publicados en esos formatos durante los años registrados de 2005 a 2014, 0,82 % representado en libros y 3,69 % en artículos científicos.

**Tabla 2. Publicaciones completas de libros y artículos en revistas de Ciencia política en Colombia, 2005-2014**

Subdisciplina	Libros	Revistas	Total general
<i>RR. II.</i>	56	144	200
<i>Conflicto</i>	53	106	159
<i>N/A</i>	17	89	106
<i>Políticas públicas</i>	23	59	82
<i>Sistemas electorales</i>	16	59	75
<i>Teoría política</i>	18	57	75
<i>Movimientos sociales</i>	18	47	65
<i>Régimen político</i>	14	46	60
<b><i>Administración pública</i></b>	<b>2</b>	<b>36</b>	<b>38</b>
<i>Comportamiento político</i>	14	24	38
<i>Política comparada</i>	6	30	36
<i>Enfoques epistemológicos</i>	4	10	14
<i>Comunicación política</i>	1	11	12
<i>Teoría del Estado</i>	1	10	11
<i>Métodos</i>	0	2	2
<b>Total general</b>	<b>243</b>	<b>730</b>	<b>973</b>

Fuente: Tomado de Leyva y Ramírez, 2015, p. 85.

Intentando caracterizar mejor este fenómeno, este trabajo indagó cifras similares en revistas científicas de estudios políticos de varios lugares del mundo. Para ello, se consultaron 20 revistas de estudios políticos localizadas en tres regiones geográficas (Latinoamérica, Europa y los EE. UU.), a fin de visualizar la posición de la categoría o subdisciplina *Administración pública* en los estudios políticos. Esta búsqueda se realizó a partir de las fechas delimitadas por este trabajo, de 2008 a 2021, rastreando los *papers* o artículos científicos o de investigación que trataban los temas: administración pública y política, gestión pública y política, burocracia y política, reforma política de la gestión o administración pública. La búsqueda arrojó los siguientes resultados:

**Tabla 3. Artículos científicos publicados sobre administración pública en revistas de estudios políticos, 2008-2021**

Región	Números publicados (2008-2021)	Artículos publicados (2008-2021)	Artículos publicados sobre gestión pública (2008-2021)	% sobre gestión pública / arts. publicados
Latinoamérica	349	2695	55	2,04%
Europa	282	2226	21	0,94%
Norteamérica	113	1464	7	0,48%
<b>Total</b>	<b>744</b>	<b>6385</b>	<b>83</b>	<b>1,30%</b>

---

**Fuente:** Elaboración propia

De los resultados, hay que anotar que el porcentaje de publicación de artículos relacionados con la subdisciplina *Administración pública* sigue siendo muy bajo (1,30 %), incluso más bajo que el presentado por Leyva y Ramírez (2015) que indicaba que la subdisciplina tenía una participación del 3,90 %. Aun así, en relación con las demás regiones, la muestra escogida para Latinoamérica (2,04 %) presenta un mayor porcentaje que las presentes en Europa (0,94 %) y EE. UU. (0,48 %), lo que denota tal vez la importancia paulatina que puede estar mostrando la subdisciplina de *Administración pública* en los estudios políticos de las regiones en desarrollo, quizá por las condiciones adversas en las que han sido implementados los modelos de gestión pública en latitudes como la latinoamericana. Estas cifras dan pie para decir que vale la pena caracterizar con algo más de precisión de qué se está hablando en esos textos académicos sobre la gestión pública, enfocados particularmente en la revisión del modelo de NGP y/o los posibles modelos competidores, y también para comprender por qué aparece un interés que, aunque marginal, puede tener una proyección al crecimiento en los próximos años dentro del campo de los estudios políticos.

### **Origen de los cambios**

Revisados preliminarmente estos trabajos, es posible delinear dos posibles orígenes de las propuestas de cambio en la gestión pública en los últimos 20 años: las contradicciones y deficiencias del modelo de gestión vigente y el cambio de las realidades que se gestan en las dimensiones políticas, económicas, sociales y tecnológicas de la sociedad. Para este último, son innegables la influencia de la Recesión económica de 2008 y las críticas al sistema de representación política que ha producido un tipo de deslegitimidad del orden jurídico de los Estados, (Aguilar, 2016) lo que va en simultáneo con una fragmentación del tejido social y un acéfalo sistema financiero propiciador de la crisis económica.

El presente trabajo se inserta en este contexto de “crisis” del modelo de gestión pública actual, haciendo un llamado a recuperar para la política y para la academia de los estudios políticos la discusión sobre la configuración de la administración pública, basada en los presupuestos directivos de la política y no de lo técnico. Ninguna configuración administrativa puede funcionar en los Estados nacionales actuales si no es a la vez políticamente legítima, lo que no deja a un lado que una de las fuentes de legitimidad sea la eficacia y la eficiencia de la gestión. El incumplimiento de las promesas de la NGP son

---

problemas relevantes políticamente, puesto que ellas se traducen en pérdida de la capacidad directiva y de la confianza social.

La gestión pública se encuentra entonces en proceso de transformación, tal y como otras dimensiones de la política también lo están, en un entorno de importantes cambios en la “base tecnológica” de las sociedades (Criado, 2016, p. 245). Aquellos nuevos modelos que se esbozan aquí no son “completamente exhaustivos o totalmente excluyentes entre sí”, puesto que muchos de sus postulados han sido adoptados de principios e instrumentos de gestión pública procedentes de varios de los tipos ideales identificados (Criado, 2016, p. 252).

El lector encontrará a continuación un texto que intenta rastrear en la literatura sobre la gestión pública en el campo de los estudios políticos los principales aportes académicos acerca del desarrollo de la NGP, las condiciones de su pervivencia y las propuestas de reforma. En un primer momento (Capítulo 1), expongo la matriz ideológica y teórica que se encuentra a la base de ese modelo de gestión: el neoliberalismo. En ese capítulo intento describir al neoliberalismo como una teoría sociopolítica más que el conjunto de preceptos meramente económicos. Posteriormente, acojo el parecer de algunos autores que piensan que la relación entre la NGP y el neoliberalismo no es solo de contemporaneidad, sino de causalidad. La NGP es subsidiaria del neoliberalismo, de él toma sus presupuestos básicos y los traslada al campo de lo público, en un camino que va desde las primeras reuniones de los intelectuales para revivir el liberalismo hasta la cooptación plena del Estado por parte de los agentes privatizadores del neoliberalismo.

Por último, presento en líneas generales las posturas más recientes en la literatura de los estudios políticos sobre la condición actual de la NGP y las propuestas de cambio, unas que apelan a la profundización del modelo, otras que proponen aspectos novedosos que responden a las condiciones inéditas de sociedades de la permanente crisis económica. De esta revisión se esperan resaltar los problemas más relevantes y los enfoques adoptados por los autores y corrientes más importantes, en un contexto de discusión sobre reforma de la acción estatal concretados en nuevos modelos de gestión pública.



## **Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad**

El neoliberalismo no es una teoría económica entre otras. Una inspección a los fundamentos ideológicos y a su praxis, demuestra que consiste más en una teoría de la organización de la sociedad movilizadora a través del ejercicio de la política y no de la economía (Davidson, 2018; Madra y Adama, 2018; Davies, 2018; Coates, 2018). Como manifestación del capitalismo, el neoliberalismo también ostenta una posición dentro de la realidad práctica del Estado, en particular a través de su “tecnología gubernamental” (Puello-Socarrás, 2013, p. 20), es decir, a través de la formulación y ejecución de políticas públicas dirigidas a encauzar las fuerzas sociales hacia los objetivos del neoliberalismo<sup>1</sup>. La acción de Estado, es decir, la administración pública y los modelos de gestión contemporáneos son manifestación de esta concepción social, por lo que el análisis de sus condiciones teóricas y prácticas deben ahondar en este origen.

El presente capítulo intenta caracterizar el origen teórico del neoliberalismo, describiéndolo como teoría social y como una praxis real y discursiva de grupos de poder, cuyos medios se ordenan principalmente en el campo de lo político. Se describen los debates iniciales en medio de los círculos sociales en que se originó, las condiciones ideológicas en las que salió a la escena política en los años 70 y 80 y algunas de las consecuencias de su implementación en el campo social y político. Esta caracterización busca determinar la base teórica del modelo de administración pública denominado Nueva Gestión Pública (NGP), y también de otras propuestas que tienen su origen en las

---

<sup>1</sup> Este término es utilizado por los críticos del capitalismo que asocian la aparición del neoliberalismo como la etapa última del capitalismo (Puello-Socarrás, Stolorowicz, Escobar, Sachs, entre otros). La etiqueta parece un lugar común de los estudios críticos del neoliberalismo, puesto que, a pesar de los ajustes y reajustes del capitalismo, es difícil, si no imposible, afirmar cuál es el último estadio del capitalismo y mucho menos inferir su fin en términos temporales. Estos autores caen en el mismo error de la postura marxista monista y teleológica, que no solamente afirma saber cuál es la fase final de la historia de los hombres en sociedad, sino que además dice intuir las características del modelo siguiente. Al respecto Francesco Boldizzoni (2020) hizo una excelente descripción de las múltiples oportunidades en que se hace una antesala funeraria al capitalismo desde Marx. La más reciente —que en parte motiva la reflexión del presente trabajo— la que tiene relacionada con la Gran Recesión de 2008-2009, que desembocó en la producción de textos que introdujeron un “tono apocalíptico en el discurso público” sobre el capitalismo (p. 184). Por lo demás, este “despertar” crítico viene acompañado por el miedo al colapso económico mundial, en particular a partir de la crisis climática. Como se verá más adelante, estos y otros temores avivan las reformas dentro del sistema, entre las cuales las de la gestión pública.

premisas neoliberales, a fin de establecer con claridad esa conexión y las variaciones en los modelos de gestión que tienen su origen las mismas variaciones del neoliberalismo.

### **1.1. El neoliberalismo como teoría de la sociedad**

Los orígenes y trayectorias del neoliberalismo son variados en origen geográfico, histórico e ideológico. Las fuentes de las que beben los liberales del mundo entero en cada país no son puras, pues su aplicación en cada nación conoce hibridaciones que combinan tanto posturas ideológicas liberales como amoldamientos a la realidad particular. Todas ellas —por lo menos las que aquí se presentan— comparten eso sí principios fundamentales como la teorización de la sociedad como una “sociedad de mercado”. En ella, los problemas sociales se solucionan en el mercado, bajo un enfoque de individualismo metodológico en el entendido de la concepción antropológica del hombre como *homo oeconomicus*: “forma dominante de racionalidad instrumental, que defiende una concepción estrecha del agente interesado (indiferente al bienestar de la sociedad) y quien actúa para maximizar la utilidad como consumidor y las ganancias como productor” (Peters and Jandric, 2018, p. 557). Esta caracterización es fundamental al momento de entender las tecnologías gubernamentales y administrativas del neoliberalismo y de algunas de sus variantes, además de sus más recientes adaptaciones al momento de crisis de legitimación actual del modelo.

Algunos analistas del neoliberalismo (Chorev, 2018; Davies, 2018; Schram, 2018; Puello-Socarrás, 2013) prefieren caracterizar esta diferenciación teórica dentro del neoliberalismo como variaciones en el tiempo de una misma versión, que se adaptó sucesivamente a las condiciones sociopolítica del momento. De manera general, asumen que el neoliberalismo puede ser caracterizado en dos etapas:

1. Proceso de ajuste y *Reformas de Primera Generación*, en el que el neoliberalismo angloamericano tiene una mayor preponderancia.
2. La segunda etapa se caracteriza por cambios en los postulados iniciales que demuestran una respuesta más o menos unificada a las sucesivas crisis económicas y sociales desde el año 2000. Se evidencia el abandono de conceptos como el de *homo oeconomicus* (hombre económico puro), competencia perfecta, equilibrio, entre otros. Por el contrario, se asoman conceptos que ya hacen parte del *mainstream* de la cultura neoliberal como emprendimiento, individuo emprendedor, racionalidad creativa y asociaciones público-privadas.

## Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad

El uso en el lenguaje cotidiano y académico de estos conceptos da cuenta de que en ninguna parte del mundo se está ante un neoliberalismo de primera generación<sup>2</sup>. Si existen todavía esos reductos, deben tratarse precisamente como eso, como reductos muy dogmáticos que están llamados al fracaso, en muchos casos venidos de posiciones libertarias.

La crisis financiera de 2008 fue tal vez la prueba de fuego de este “nuevo” neoliberalismo. Como se verá, el papel del Estado en estas versiones tiene una función fundamental, pues está encargado de corregir las fallas normales del mercado.

La sucesión de estos cambios está íntimamente relacionada con los desafíos que ha sorteado el neoliberalismo en las tres últimas décadas. Como cuerpo de doctrina y práctica discursiva, el neoliberalismo es dinámico, resistente y resiliente. Los cambios de discursos son recurrentes, pues sus defensores no están casados con ningún teórico al que no puedan dirigirse para admirar en un primer momento y luego para desdeñar. En esta medida, se asiste a sucesivas mutaciones del neoliberalismo<sup>3</sup>.

### 1.2. Mutaciones y trayectorias del neoliberalismo como teoría social

El neoliberalismo llegó para quedarse en la década de 1980. La crisis de los setenta desató críticas de lado y lado del espectro político contra los estados de bienestar occidentales y también contra los planes desarrollistas de las potencias en la periferia global. El capitalismo encontró primero en el EBK y luego en el neoliberalismo el camino para

---

<sup>2</sup> Una defensa integral de las tesis de Friedman es hoy imposible. Así lo demuestra, entre otros muchos ejemplos, la oposición hecha desde su propia *alma mater* a la creación y financiación de un instituto con su nombre: “En mayo [del 2008], la Universidad de Chicago anunció su plan de invertir \$200 millones [de dólares] en un centro de investigación nombrado en honor de Milton Friedmann [...]. Más de 100 miembros de la Facultad de Chicago (*sic*) montaron una campaña contra el instituto propuesto. En una carta enviada a Robert J. Zimmer, presidente de la Universidad, y a Thomas Rosenbaum, el rector, se esbozaba lo siguiente: «Los efectos del orden global neoliberal que han sido impuesto en las décadas recientes, respaldados por la *Chicago School of Economics*, no han sido de ninguna manera inequívocamente positivos. Mucho argumentarían que ellos han sido negativos para la totalidad de la población en el mundo entero». Las críticas también resaltan su preocupación por tener que defender la reputación de Chicago cuando deban viajar al «sur global», en donde se mancillaría el nombre de toda la universidad únicamente por el descontento con su legado económico”. Milton Friedman’s Controversial Legacy. *Chronicle of Higher Education*. August 2008. Accessed December 11, 2020. Solo algunos libertarios hacen una defensa acérrima, sino dogmática, de Friedman.

<sup>3</sup> Además de la distinción entre neoliberalismo ortodoxo y heterodoxo, más las definidas por las propuestas teóricas de sus principales ideólogos dentro de la SMP (neoliberalismo y nuevo liberalismo), John Quiggin (2018) identifica otras tipologías similares: *hard neoliberalism* y *soft neoliberalism* entendidos como momentos de la historia del neoliberalismo: el primero de 1970 a 1990 y el segundo de 1990 hasta la actualidad (2018, pp. 147-149). No obstante, no compartimos la idea de que el neoliberalismo esté en una crisis que lo lleve a la extinción, tal y como parece desprenderse de la interpretación de Quiggin al ver en las crisis económicas de la década de los 90 y el 2000 como detonantes incontrovertibles de ese decline (pp. 147-149).

## Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad

---

consolidar la preeminencia del capital. Interpretaciones críticas ven estos cambios del capitalismo como variaciones hacia una etapa “salvaje”, basada en una “crisis civilizatoria” y una contrarrevolución hacia el factor trabajo (Mason, 2016, p. 39).

Lastimosamente, estas interpretaciones siguen asumiendo el neoliberalismo como una ideología que preconiza la administración de la sociedad a partir de criterios meramente técnicos, lo que retoma la falsa idea de ver la teoría neoliberal como un monolito que solo profundiza en las premisas economicistas<sup>4</sup>. A pesar de esto, estas posiciones contienen una idea interesante según la cual el neoliberalismo cambia. Este texto retoma esta idea, despojándola del tufillo evolucionista y teleológico que contiene, para observar y describir las mutaciones no lineales del neoliberalismo.

### 1.2.1. Las implicaciones sociales y políticas del neoliberalismo

Como teoría social, la práctica neoliberal tuvo como consecuencias no solo la modificación de la organización económica del capital, sino principalmente las nuevas formas de la organización social en general, del papel de los individuos en particular y de las mediaciones entre uno y otro a través del rol del Estado en la sociedad. Sin desconocer las crecientes desigualdades sociales del mundo contemporáneo —cuya descripción no hace parte de este trabajo— el neoliberalismo produjo sin duda fenómenos sociales adversos a las clases más desfavorecidas, entre lo que suele incluirse el denominado “giro político punitivo” (Wacquant, 2009)<sup>5</sup>. Estas manifestaciones están condicionadas por una presencia especial de la acción del Estado en la sociedad. La libertad de empresa y de flujos de capital permanecen en la cúspide de la pirámide social, mientras que el Estado se muestra fuerte, intervencionista y costoso para todos los demás individuos en la sociedad (Wacquant, 2009, p. 436). Estado liberal para algunos y Estado paternalista para la mayoría.

---

<sup>4</sup> La crítica formulada por Hargreaves-Heap y Varoufakis (1995) demuestra la insuficiencia de explicar la realidad social a partir de la teoría de la decisión racional y, en última instancia, por la economía como ciencia social reducida a los estudios técnicos de la econometría (Varoufakis, 1995; Wacquant, 2009).

<sup>5</sup> Autores como Wacquant, Escobar, Sachs y Puello-Socarrás creen que una clase de inteligencia dirige la “estrategia” del capital a través de “tácticas” que desfavorecen intencionalmente clases menos favorecidas, promoviendo el crecimiento de la inseguridad social, la precarización del trabajo y la implementación de políticas asistencialistas. Con ello se niega de plano la duda razonable de que tales efectos sean marginalidades dentro del proceso de producción de riqueza, que existieron incluso antes del neoliberalismo. Por lo demás, choca con la idea aquí demostrada de que el neoliberalismo no es un monolito, y que, por lo tanto, no puede estar impulsado y dirigido por una sola fuerza, cualquiera que sea su naturaleza.

## Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad

La transición entre el Estado de bienestar y el neoliberal durante las décadas de los 80 y 90, conllevó la modificación de las condiciones del factor trabajo dentro de las relaciones sociales de producción. El modelo asistencialista construido hasta el momento, basado en la solidaridad a la causa obrera, se echó por tierra con la irrupción de gobiernos conservadores que no profesaron más ese credo. Así, el neoliberalismo parecía incompatible con una clase obrera organizada (Mason, 2016, p. 29). Consecuencia de ello fue la atomización del obrerismo y su poder de negociación, lo que disminuyó progresivamente el número de miembros en los sindicatos, hoy en día sostenidos en varios lugares del mundo por los del sector público<sup>6</sup>.

El neoliberalismo no contribuyó a la promoción de la democracia, pues en su base está el librar de responsabilidad y obligaciones sociales y económicas al Estado y a las empresas. Las nuevas lógicas sociales se reducen a una relación contractual (no rousseauniano, sino mercantil) entre el Estado y sus beneficiarios de la clase baja que no son tratados como ciudadanos sino como clientes o sujetos (Wacquant, 2009). Promovió prerrogativas más generosas a los individuos “elegidos” dentro del campo económico, quienes aprovechaban sus conocimientos tecnificados en el manejo del mercado para tomar ventajas sociales del resto de la población (ver Bowles y Gintis, 1987, pp. 121-152).

El neoliberalismo se ha desarrollado a partir de un fenómeno denominado de “doble verdad”, en el que se elogia la sociedad abierta y tolerante para los de arriba, pero para los de abajo el neoliberalismo practica, con o sin intención, la exclusión y la selectividad “meritocrática” (Mirowski, 2013). A pesar de esta realidad, sus adeptos parecen encontrar siempre la forma de evadir sus implicaciones sociales, en parte porque en términos individuales, las personas de a pie no funcionan al modo del falsacionismo popperiano: no está dispuesta a cambiar sus creencias más profundas incluso cuando la evidencia esté totalmente en contra. El fenómeno ampliamente conocido en el campo de la psicología como “disonancia cognitiva”, describe la imposibilidad que tienen los individuos de

---

<sup>6</sup> Este trabajo no está de acuerdo con la idea según la cual el objetivo del neoliberalismo es la destrucción del sindicalismo, tal y como Mason (2016) parece sugerirlo: “El principio rector del neoliberalismo no es el libre mercado, ni la disciplina fiscal, ni la firmeza monetaria, ni la privatización y la deslocalización..., ni siquiera la globalización. Todas estas cosas fueron subproductos o armas de su principal empeño: eliminar al obrerismo organizado del panorama socioeconómico” (2016, p. 39). Aunque apunta a una condición social de la teoría neoliberal, parece ilógico que el conflicto con el sindicalismo sea al mismo tiempo el “principio rector” del neoliberalismo, el “medio” para implementarlo y también su objetivo principal. Siguiendo esa argumentación, no tendría sentido pensar la existencia del neoliberalismo una vez eliminado el obstáculo del sindicalismo, por lo que parece una reducción arbitraria de los fines del neoliberalismo.

## Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad

poner en duda prácticas superficiales, mas no creencias profundas (Mirowski, 2013). Para sustentar una idea de mundo puesta en duda por la realidad, se echa mano de las denominadas “hipótesis auxiliares” —de las que se encontrarán muchas en la construcción de modelos de gestión y política pública cuando achacan las fallas de sus sistemas a las ideas “tradicionales” y no a las “innovadoras” que se proponen—. Ellas intentan explicar la razón por la que un hecho concreto no puede cuestionar una doctrina, hasta el punto en que incluso la complejidad del mundo social no es capaz de excitar una imaginación que “nos sensibilice a mundos posibles” —así sea con una dosis de confusión o incoherencia— y más bien se prefiera estar encerrado en un “pensamiento impulsado por la teoría” con el alto costo de “desensibilizarnos por los matices, las complejidades, la contingencia y la posibilidad de que nuestra teoría esté equivocada.” (Tetlock, 2005, p. 214).

### 1.2.2. Neoliberalismo heterodoxo

Un análisis sincero de las alternativas al neoliberalismo da cuenta de la incapacidad para equipar los logros y alcances del modelo neoliberal. El nivel de refinamiento dogmático, modelación teórica y ajuste tecnológico y tecnocrático no ha sido por el momento una de las características a favor de las distintas tácticas alternativas al neoliberalismo. Por el contrario, lo que se evidencia son mutaciones del propio sistema teórico neoliberal hacia formas adaptadas a los contextos específicos de cada país y de cada trayectoria política.

Una nueva condición del neoliberalismo ortodoxo, en particular después de la crisis económica de 2008, es la que se denominado por algunos como “nuevo” neoliberalismo (Puello-Socarrás, 2008). Aquí se prefiere denominar como neoliberalismo heterodoxo, a fin de no caer en confusiones de poner prefijos de manera indefinida a las nuevas versiones de modelos anteriores.

Esta variación heterodoxa se apega más a la versión austriaca que a la anglosajona, en particular con las nuevas formas de injerencia en lo social y de intervención en lo público. Tanto en las versiones más antiguas como en las más recientes, el neoliberalismo ya reproducía un tipo cultural de la “responsabilidad individual”. Sin embargo, a partir de las variaciones impuestas por las recientes crisis económicas, el paradigma de individuo cambió de la figura del empresario a la del emprendedor. Para este último, la competencia y “ser el propio jefe” son los criterios del emprendimiento y la innovación, lo que libera de responsabilidad corporativa y social a las empresas y de paso al Estado (Wacquant,

## Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad

2009, p. 431). Se efectúa una transición entre el *homo oeconomicus* al *hombre emprendedor*, en un contexto de “régimen de acumulación financiarizado”. El emprendimiento se convierte en la “fuerza ontológica constitutiva del proceso de mercado”, en el que el hombre se convierte en un individuo menos frío, es decir, menos calculador (Puello-Socarrás, 2008, pp. 85 y 87).

El emprendedor se encuentra en el medio de la escala entre un capitalista y un trabajador. No se identifica con ninguno de ellos, pues no dispone de capital suficiente para montar su propio negocio. No es tampoco un trabajador porque en realidad es “su propio jefe”, lo que resulta ser una flexibilización laboral que precariza el trabajo (tercerización). Como no posee capital por sus propios medios, el emprendedor dependerá siempre de la financiación (Puello-Socarrás, 2008).

El nuevo tipo de neoliberalismo heterodoxo exalta pues la ignorancia, contrario a lo que propone el neoliberalismo ortodoxo, donde el agente económico cuenta con la información y la formación para manejarse en el campo económico. En el neoliberalismo heterodoxo, los valores no se concentran en el campo cognoscitivo, pues es el mercado quien contiene toda la información necesaria para que los individuos acierten cuando acuden al mercado. Al respecto, Hayek consideraba la probabilidad de que, ante la imposibilidad de que una institución o un individuo tuviera toda la información de sus necesidades y preferencias, el sistema de precios les permitiría a los agentes del mercado (ofertante o demandante) satisfacer aquellas necesidades y transmitir información a otros sobre cómo comportarse en el mercado (Gómez, 2014, p. 84). En este sentido, las instituciones son producto espontáneo del manejo que hacen los individuos de la información que poseen y que pueden transmitir a los demás.

Hayek no podía ser indiferente al problema que implicaba la imposibilidad de crear un orden espontáneo “eternamente”. Un determinado orden estaba presente incluso en la acción libre de los individuos y este orden es el de la ley, el del Estado de derecho, el del recorte de las prerrogativas del gobernante sobre los individuos (Gómez, 2014, p. 90). Por lo demás, la noción de “solidaridad” es más importante en Hayek que el de la “justicia social”, que evoca los ideales de sociedad tradicionales. Valga decir que el hecho de que aparezca en la actualidad slogans políticos de “solidaridad”, “integración social” o “equidad social”, y que se excluya el de “justicia social”, demuestra la transformación del credo neoliberal ortodoxo a posiciones teóricas y prácticas hayekianas.

## Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad

La base teórica del espíritu emprendedor se deriva ideológicamente de una sucesión de acuerdos neoliberales que buscan adaptar las ideas a los contextos de los países: *Consenso de Washington*, ampliamente criticado y “superado” por el *Consenso Ampliado*, el *Postconsenso* (en donde participa Stiglitz) y el *Foro de Barcelona*<sup>7</sup>. Estos esfuerzos pueden ser tipificados dentro de las denominadas “Reformas de Segunda Generación”, llamadas también incrementalistas o gradualistas, pues se enfocan en los cambios locales para evitar traumatismos al sistema.

La inclusividad social fue una de las preocupaciones centrales de estas reuniones, lo que refleja la encrucijada que ha vivido el neoliberalismo en sus últimas décadas en su parte social. Como consecuencia del descuido hacia los sectores más vulnerables, se asiste al estallido de movimientos sociales, comunitarios y populares que confrontan directamente el modelo y exigen a las élites locales soluciones rápidas pero incluyentes. Pueda que sea pura falta de ideas, pero los políticos nacionales no han tenido otra respuesta que incluir la “equidad social” como eslóganes de sus campañas electorales, aminorando así las animadversiones ciudadanas al modelo neoliberal. Las autoridades público-estatales se prefiguran como el cirujano del mercado, para corregir sus fallas sin exigir nada a cambio. El Estado sí, pero subordinado al mercado (Puello-Socarrás, 2014, p. 109).

### 1.3. Conclusiones

Las modalidades, transformaciones y adaptaciones del neoliberalismo son evidentes luego de la crisis de 2008. En ella, las críticas de tiros y troyanos al modelo neoliberal de sociedad recorrió todos los estamentos sociales y el espectro político en varios. Sin embargo, la versatilidad y resiliencia del neoliberalismo da cuenta de los cambios constantes de discursos. Como teoría de la organización social y política de la sociedad, el neoliberalismo ha sabido pasar inadvertido como una “ideología sin ideología” (Mirowski, 2013, p. 51). Además, se ha arraigado en la vida cotidiana de los individuos, a pesar de las amplias evidencias que demuestran que ciertas prácticas económicas van en contravía de un sano equilibrio social.

---

<sup>7</sup> El economista José Antonio Ocampo, junto con otros ochenta pensadores, entre quienes se cuentan economistas, sociólogos, politólogos, firmaron el texto *Ten theses on new developmentalism*, una clase de manifiesto en que se define los cambios sustanciales del desarrollismo latinoamericano. Con él, se configura teóricamente un neoestructuralismo latinoamericano que responde a la crisis del capitalismo financiero de la década de los 2000. São Paulo School of Economics of Getulio Vargas Foundation. *Structuralist Development Macroeconomics Center* (29 de septiembre de 2010). Ten theses on new developmentalism.



## Capítulo 1. Más que una teoría económica, el neoliberalismo es una teoría de la sociedad

---

La versatilidad teórica del neoliberalismo se define en su carácter constructivista. A pesar de ser un cuerpo de doctrina más o menos definido, la legitimidad neoliberal consigue construirse desde abajo, desde las personas de a pie. Este referente constructivista no riñe con otra idea falsa sobre el neoliberalismo: el estado reducido o modesto. Contrario a lo que se suele escuchar en pasillos universitarios sobre el neoliberalismo, este necesita de un Estado grande, fuerte, organizador hacia abajo y habilitante hacia arriba. En ese sentido, el *laissez-faire* no es una característica intrínseca, ni siquiera una creencia fundamental en los nuevos modelos neoliberales, más si se hablan de los modelos heterodoxos (Mirowski, 2013, p. 67).

Como conclusión de este apartado que se propuso exponer la naturaleza social del neoliberalismo, la mejor definición del neoliberalismo sería la que aporta el siguiente conjunto de elementos: el neoliberalismo es un “proyecto político transnacional destinado a reconstruir el nexo del mercado, del Estado y de la ciudadanía desde arriba”. La dirección de este proyecto está presidida por una nueva élite global compuesta por “directores y ejecutivos de empresas transnacionales, políticos de alto rango, administradores estatales y funcionarios de alto nivel de organizaciones internacionales [multilaterales] y por expertos técnicos y culturales a su disposición” (Wacquant, 2009, p. 430). El origen del SMP es elocuente al respecto. La Sociedad es un conjunto de individuos, todos interesados en una nueva definición del liberalismo, pues todos ellos están a su vez implicados en los procesos de crecimiento económico en cada uno de sus países. Sin querer asociar a los miembros de la SMP con la élite descrita por Weder (2009), las siguientes generaciones de tecnócratas, ejecutivos, banqueros y funcionario públicos parecen haberse adherido al credo neoliberal y haber adquirido la habilidad para “jugar con las normas oficiales sin aparentar salirse con la suya, aunque a menudo tomen decisiones políticas que nos afectan a todos [...] mientras diseñan nuevas reglas de juego que los benefician a ellos mismos” (p. x).

## **Capítulo 2. Nueva Gestión Pública (NGP): la acción estatal neoliberal**

La ciencia administrativa se ve sometida a dos fuerzas, una endógena y la otra exógena. La primera tiene que ver con la necesidad dentro de la disciplina y de la práctica de la administración de encontrar los medios para cumplir sus ideales, valores y normas. La segunda es la tendencia a las influencias ideológicas de teorías, posturas políticas o lealtades grupales o personales que encuentran ciertas contradicciones con el marco axiológico de la administración. Esta última tensión se manifiesta en las presiones a las que se ven también sometidos los funcionarios públicos, entre el deber del cumplimiento de la ley y el procedimiento que garantizan la estabilidad social de largo plazo, y a la vez en las presiones cortoplacistas que tienen su origen en la “economización” del mundo de la gestión (Argyriade, 2003, p. 99, 100 y 106).

En el presente capítulo describo la irrupción de la NGP en el marco de aquellas presiones originadas en la concepción de acción estatal del modelo neoliberal. Señalo las condiciones únicas que la NGP tuvo para desarrollarse en este nuevo contexto del capitalismo, así como también preparo la exposición del debate académico entre quienes parecen ser críticos a la NGP —que concuerda con un momento de supuesta “crisis” del modelo neoliberal—, y quienes son menos optimistas al no predecir mayores cambios que no sea la real implementación de la NGP.

Sin pretender hacer una historia de los modelos de administración pública, valga decir como premisa de esta sección que cualquier modelo de organización sociopolítico tiene su concreción en un modelo de Estado y, sin lugar a dudas también en la organización de la gestión de lo público. Como el capitalismo no ha sido el mismo desde sus inicios hace ya más de cinco siglos y tampoco lo es en su fase neoliberal (tal y como se intentó exponer en la primera parte de este trabajo) algunos autores creen que los cambios más recientes del capitalismo se manifiestan también en formas concretas de la acción del Estado y, por lo tanto, de gestión pública. El siguiente cuadro presenta algunas de las teorizaciones más relevantes acerca de aquellas variaciones desde la segunda mitad del siglo XX:

**Tabla 4. Trayectoria histórica del Capitalismo, el Estado y su manifestación en la Gestión Pública**

Año	Capital	Tipo de estado	Gestión Pública
1950-1970	Capitalismo central (euroamericano)	Estado Keynesiano Bienestar (EKB) ( <i>Welfare state</i> )	Administración Pública (modelo weberiano de burocracia)
	Capitalismo periférico (latinoamericano)	Estado Burocrático Autoritario (EBA)	
1970-1980	Capitalismo Global (neoliberalismo)	Estado Schumpeteriano de Trabajo (EST) ( <i>Workfare State</i> )	Nueva Gestión Pública (NGP)
1990		Estado Post-Burocrático Autoritario (EGA) Gestionario	
2000-2021		Estado de Inclusión social y equidad social - Estado Emprendedor ( <i>entrepreneurship</i> )	Gobernanza, Nueva Gestión Pública-Privada, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Gudynas, s.f.; Puello, 2008; Peters y Jandric, 2018.

### 2.1. El modelo burocrático weberiano en un mundo neoliberal

Como se sabe, el modelo burocrático weberiano cuenta como eje central el cumplimiento estricto de las normas que garantiza la igualdad en el tratamiento de los ciudadanos, para evitar “discrecionalidad del poder público y del funcionariado” (Criado, 2016, p. 252). Para las dos primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, los valores de este modelo todavía hacían parte del sistema axiomático de la administración pública.

A finales de la década de los 70s y en toda la de los 80s, el modelo de Estado de bienestar fue presa fácil de sectores políticos radicalizados, tanto de izquierda como de derecha, que acusaban al modelo de propiciar los “fracasos del gobierno”. Estos implicaban también los de la administración pública entendida como la *acción del Estado* ante la sociedad (Omar, 1989) y, por extensión, a la economía. Tales ataques fueron dirigidos a la gestión pública local, y se han afincado en la memoria colectiva de quienes ven en el Estado los males de toda la sociedad. En algunos casos develados o simplemente ocultos en sentencias disfrazadas, los conceptos de “interés público” y “bien general” fueron

sistemáticamente atacados y asociados al ocultamiento de intereses individuales de los burócratas.

La irrupción de la NGP tiene que ver con este momento de crisis del sistema político y económico mundial a principios de la década de 1970. La NGP se vehiculó a través de un marco referencial sociopolítico que hoy denominamos más precisamente con la etiqueta “neoliberalismo”. Igual que el marxismo, el neoliberalismo no apelaba a ningún imperativo nacionalista, localista o provincial, ni siquiera eurocentrista. Contrario al comunismo, cualquiera que sea su versión, el neoliberalismo carecía de un texto “sagrado”, originario o fundacional. Las tácticas neoliberales disponían de una gran libertad para interpretar la realidad, aprender de los errores y proponer soluciones, siendo las “reformas experimentales audaces” lo suyo (Mirowski, 2013, p. 82). A pesar de esa libertad de movilidad teórica y práctica, existen unos mínimos que pueden ser identificados y que estarán presentes en los fundamentos teóricos de las tácticas gubernamentales de la NGP:

- El progreso de la sociedad es una búsqueda consciente e intencionada. La sociedad no se produce de forma natural. El neoliberal tiene un “mandato de actuar” (Bezes y Padis, 2008). Este principio tiene varios matices según el tipo de neoliberalismo, aunque el factor común se encuentra en el hecho de que el neoliberalismo es “natural e inexorable” (Mirowski, 2013, p. 84).

- Redefinir algunas de las funciones del Estado, no destruirlo, en particular de su actividad en la gestión pública. Para ello, se presentan un conjunto de preceptos de “gobierno tecnodirectivo” cuyo objetivo es proteger al mercado de las “interferencias políticas innecesarias” (Tavas, 2019, p. 1001). En este sentido, no es correcto ver al neoliberalismo como una forma de desregulación de la vida social, sino una re-regulación a favor del mercado (Bezes y Le Lidec, 2017).

- La política es vista como otro mercado más, conformado de compromisos entre amigos y familiares: “Todo se puede vender” (Mirowski, 2013, p. 89). El recurso humano para la política y para la actividad del Estado, es decir, para la gestión pública, se reduce a habilidades, méritos, alianzas y compromisos económicos. Estos no son dados de la nada, sino que están mediados por el *entrepreneurship*, el gobierno de uno mismo (Hood y Dixon, 2015). Desparece el factor trabajo y el individuo ya no hace parte de ninguna clase social, pues él mismo es su jefe y su empleado. Este aspecto se

acompaña con la idea del trato individualizante a las corporaciones (Bowles y Gintis, 1987, p. 171), mientras se niega la personalidad al gobierno.

En el plano teórico, los orígenes de la NGP se remontan a los planteamientos del ingeniero mecánico Frederick Taylor (1856-1915) considerado el fundador de la moderna teoría general de la administración y desarrollador de las ideas de eficiencia y productividad en el campo de la industria americana del principio del siglo XX (Cardozo y Bulcourf, 2016). La reingeniería se convertía en el proceso central para promover “soluciones científicas” a la producción. La organización empresarial se asemejaba a las piezas de una máquina, creadas a medida para casar unas con otras. Para ello, era necesario el “adelgazamiento de las estructuras”, la asimilación de la autoridad jerárquica y la disciplina de los empleados (Argyriade, 2003, 99, p. 112).

Por su parte, las características de lo que en la tradición anglosajona se denomina *management* inician precisamente como una construcción tecno-científica de prácticas ordenadas a los procesos de una cadena productiva. Los referentes de gestión en esta corriente son Taylor, Ford y Fayol y de ellos se difundió a todos los tratados de administración científica del siglo XX. El modelo de administración pública de corte weberiano burocrático fue señalado como responsable del desequilibrio fiscal y presupuestal del Estado, por su excesivo tamaño y por la ineficiencia que acarrea su actividad burocrática. Es aquí donde aparecen las propuestas teóricas del *Nueva Gestión Pública (New Public Management)* o el “neo-gerencialismo” (del inglés “*New Managerialism*”) (Carpintero y Ramos, 2018, p. 259; Jones et Newburn, 2009).

La NGP se inauguraba con la premisa de fusionar dos realidades que en términos teóricos nunca habían compartido el mismo estatus de cara a la sociedad: el Estado y el mercado. La “reinvención del gobierno”, nombre con que fue conocida en los EE.UU. en sus fases iniciales, estuvo liderada por gerentes y ejecutivos más que por políticos y teóricos de las instituciones democráticas. De ahí en adelante se hablaría menos de administración pública y más de gerencia pública, menos de gobierno y más de gobernabilidad y de gobernanza (Tavas, 2019). El Estado se convirtió en un activo más del mercado, mientras los ciudadanos fueron convertidos en clientes, definiéndose como único compromiso con ellos ya no el cumplimiento de las prerrogativas propias de los derechos ciudadanos, sino la provisión del servicio (Vergara y Rodríguez, 2017; Argyriade, 2003). Ante la transición a un modelo gerencialista, las burocracias estatales y privadas se hacen más complejas e

inaccesibles (Morales, 2014). La racionalización que impone la NGP cambia también la identidad del ciudadano y la imposta por la del cliente (Chica y Salazar, 2021, p. 26).

En resumidas cuentas, la NGP se concibe entonces como la administración de un “negocio netamente de orden económico”, cuyo objetivo es la satisfacción de un “usuario-cliente” bajo la lógica y las reglas de mercado (Vergara y Rodríguez, 2016, p. 121). Se distancia del paradigma weberiano y se resguarda en el paradigma neoinstitucional de la economía, del nuevo institucionalismo administrativo, del pensamiento político y económico neoclásico y también de la teoría de la elección pública norteamericana. Se caracteriza por el uso de “enfoques, prácticas, procesos, sistemas, métodos y acciones” utilizadas, en primera instancia, en el ámbito de la administración de empresas privadas y que se han aplicado a la administración pública, en busca de la eficiencia económica en el desempeño de las funciones y del gasto público (Valdez y Vergara, 2017). Inspirado en la teoría de la elección pública, la NGP supone el comportamiento racional de los funcionarios públicos, por lo que recomienda aumentar los mecanismos de control, introduciendo un sistema de pago por desempeño (Morales, 2014).

El apellido “público” no es tan exacto en realidad, pues su accionar tiende a la privatización del Estado sin pretender una acción de “tipo social subsidiaria” (Vergara y Rodríguez, 2016, p. 122). Las estrategias implementadas para conseguir los objetivos de eficiencia y eficacia en los procesos y resultados pasan, en primer lugar, por la reducción del tamaño del sector público a través de las privatizaciones de empresas públicas y mediante la contratación de empresas privadas para la provisión de servicios públicos<sup>8</sup> (Vergara y Rodríguez, 2016; Peña 2018). Esta aproximación se basa en la lógica costo-beneficio, que no es otra que la del neoliberalismo.

Las reformas de la NGP consistieron, en primer lugar, en el fenómeno de la desagregación, es decir, en la división de las burocracias del “gran sector público” en unidades más pequeñas, aplanando las jerarquías organizacionales y construyendo sistemas de evaluación de la gestión para facilitar el control no burocrático. Se instauró la competencia a fin de que más actividades pudieran someterse a licitación competitiva

---

<sup>8</sup> En este punto hay una discusión muy interesante sobre el papel de la política en los orígenes e implementación de la NGP. Las reformas que introdujeron la NGP no pueden ser de ninguna manera políticas y eminentemente técnicas. Esta idea se refuerza cuando se sabe que los lugares comunes de la crítica al neoliberalismo quedan perplejos ante la evidencia de que el Estado no ha decrecido, sino todo lo contrario, ha aumentado acéfalamente en algunas latitudes. Al respecto, Culebro (2014) afirma que en la literatura académica puede estarse gestando la falsa idea de la “despolitización de la vida pública” cuando se concibe la NGP como un instrumento netamente técnico, sin consideraciones de tipo ideológicas (p. 67).

y al suministro a través de múltiples proveedores tanto públicos como privados. Por último, la “incentivación”, cuyo principio es tomar distancia del principio de recompensas al proveedor de servicios por el cumplimiento de la norma o del servicio público, reemplazándolo por incentivos al desempeño, medibles y concretados en un tipo pecuniario de incentivo (Leicht et al., 2009). Los informes de gestión, a través de los indicadores de gestión, las auditorías y las evaluaciones externas se convirtieron en incentivos para obtener recursos. Se trataba de limitar las intenciones de los grupos de presión y de los partidos políticos en favor de los intereses individuales de los sujetos (Vergara y Rodríguez, 2016).

De esta manera, los promotores de la NPG promovieron una cultura emprendedora a través de un sistema de indicadores que buscan medir el desempeño del gobierno a través de la cuantificación de las funciones de los agentes públicos (Culebro, 2019). Introducen así los rudimentos propios de la competencia al interior del mismo Estado para alcanzar objetivos y metas que, en algunos casos. Las pocas empresas públicas entraron en un mercado en donde competían con las empresas privadas. Para poder hacerlo con eficiencia, se debía ajustar el gasto de la entidad a una disciplina fiscal y presupuestaria controlada.

### **2.2. Una cultura organizacional propia de la NGP**

Con la irrupción de la NGP, el paradigma fraguó el paso de una cultura burocrática a una gerencial en la que la gerencia desprecia las “tareas del orden superior” (Vergara y Rodríguez, 2016, p. 121) y se rehúsa a dar indicaciones de dirección política a la organización. El diagnóstico a partir del cual se efectuó dicha transición fue la inculpación sobre el estado de corrupción, clientelismo y populismo del Estado de bienestar. Es difícil afirmar tajantemente que la instauración del NGP respondió a presupuestos políticos dentro del marco normativo del Estado de derecho, con el fin mejorar el funcionamiento de sus acciones en pro de resultados sociales.

Las reformas del NGP se hicieron pensando exclusivamente en la reorganización económica y financiera de la economía política de los países, pero no en sus costos e impactos sociales (Birman, 2010). La “eficientización” de la administración pública conllevó a la marketización de las organizaciones pública, es decir, a un reacomodamiento a los fines del mercado. Esto conllevó la descentralización de la toma de decisiones hacia los mandos medios, es decir, al empoderamiento de los técnicos sin

sometimientos a las “derivadas políticas” del modelo burocrático anterior. Por eso, fue más importante el emprendimiento, la especialización y la clientilización del público objetivo que el seguimiento de procesos (Culebro, 2004). En esta condición, la administración pública se fragmentó o se “departamentalizó” debido al énfasis puesto por la NGP en la autonomía y la descentralización (Tavas, 2019). El redimensionamiento de la administración pública implicó entonces:

La cancelación de programas; la liquidación o fusión de organismos públicos; la disminución del personal; la descentralización de programas y servicios hacia los gobiernos subnacionales; la privatización de empresas públicas; y la contratación (“externalización”) de empresas privadas u organizaciones sociales para que se hicieran cargo de la producción de bienes y de la prestación de servicios públicos. (Aguilar, 2016, p. 16)

Por otra parte, las modalidades para la contratación de personal en el desempeño productivo fue tal vez uno de los principales y más visibles efectos en los cambios modernizadores de la gestión pública en la transición del milenio. La externalización y la subcontratación se convirtieron en modelos de contratación oficiales para el cumplimiento de fines misionales de las instituciones (Plissock, 2017, p. 145)<sup>9</sup>. Esto propicia una división entre quienes son los gestores de las políticas públicas, es decir, quienes dentro de las dependencias o instituciones administrativas están a cargo de la observación, análisis y resolución de problemas a través de propuestas que incluyen la innovación pública (fase política) y quienes las ejecutan realmente (fase administrativa) (Plissock, 2017).

Los burócratas, es decir, estos nuevos técnicos ejecutantes no tienen que trabajar bajo la presión y el control de la *accountability* que exige la rendición política de cuentas. No son responsables de la utilidad de lo implementado para el bienestar social o para la promoción de la democracia (Hood y Dixon, 2015). Bajo el argumento de la discrecionalidad, se les derribaron muchas las barreras normativas a los directivos y gerentes para disponer de los servidores que necesitaran y de tomar las decisiones que

---

<sup>9</sup> En Colombia, por ejemplo, la contratación por prestación de servicios sigue siendo un patrón de acción propio del carácter clientelista y dependencia de la administración pública. Esto, a pesar de que en el papel las instancias judiciales hayan reafirmado la prohibición de utilizarlo cuando las entidades públicas echan mano de la figura para el cumplimiento de fines misionales.



tuvieran que tomar para alcanzar los objetivos y así mostrar resultados. Al gerente le atañe entonces que las decisiones tengan sustento legal y apoyo político (Pliscoff, 2017).

Las reformas estructurales impuestas desde la NGP debían haber traído consigo niveles menores de corrupción (Guillemot y Jeannot, 2013). No obstante, esta situación no se refleja ni en la percepción ciudadana ni en la literatura sobre el tema. Una de las líneas de estudios sobre la corrupción está en las “influencias institucionales” de la corrupción (Pliscoff, 2017, p. 149), es decir, si el diseño institucional y la ejecución de tareas cotidianas de las entidades estatales propician o incentivan a los agentes a actos corruptos. Sin embargo, esta relación no es común en la literatura, mucho menos cuando se habla de la relación entre la corrupción y la administración pública, en parte porque se asocia más a la política (Tavas, 2019).

En parte la corrupción continúa porque la NGP hizo en realidad al Estado más grande y más costoso. La comparación y asimilación de la administración del ámbito privado al ámbito público no tomó en cuenta que esta última es más compleja, grande y engorrosa que aquella. No solamente se trata de un aspecto de amplitud del “negocio” que debe gestionarse, sino de la naturaleza de las relaciones que hay en su interior. Por lo demás, la NGP tampoco previó que la transición de los postulados del sector privado al público traería problemas de gestión de la masa de asuntos que el Estado debe atender, todos los cuales se atendieron sin el suficiente nivel de coordinación, fragmentariamente y bajo preceptos técnicos (Schaap *et al.*, 2010).

En el caso de la rendición de cuentas (*accountability*), no se puede equiparar las funciones de un servidor público cuya acción está constantemente evaluada no solo por sus superiores jerárquicos, sino además por la ciudadanía. Los agentes del sector privado se ven menos sujetos a presiones que los agentes de lo público, pues su desempeño solo se evalúa a través de los resultados y la percepción de su jefe jerárquico, quien tiene los criterios de evaluación del desempeño. Tales criterios son axiológicos solo en cuanto al *ethos* de la compañía y no al lenguaje de derechos y deberes normativos del Estado. En el gobierno importa quién hace la pregunta, por qué y con qué propósito, lo que francamente importa más que el objetivo de hacer una mejor gestión. Por consiguiente, los servidores públicos operan con una alta carga política, pues los políticos no vacilan en llamar a rendir cuentas a lo que no “cuadra” con la idea de “buena gestión” (Hood y Dixon, 2015).

### 2.2.1. El caso latinoamericano

Así como sucedió con el neoliberalismo en distintas partes del mundo, no se puede hablar de una difusión, adaptación y asimilación de los preceptos básicos de la NGP en distintos países y continentes como si se hubiera hecho todo a partir de un modelo fácilmente imitable. Tampoco se puede considerar que su implementación, más o menos exitosa, derivó en las mismas instituciones que la NGP creó en países como Nueva Zelanda, Australia o Canadá: “no se puede mantener una actitud ingenua respecto de un paradigma, esencialmente generado en los países desarrollados con historias y culturas administrativas muy diferentes” (Pliscoff, 2017, p. 142).

La política desarrollista implementada en América Latina tuvo como modelo o estrategia de implementación la posibilidad de crear estados similares a los del EBK, objetivo que nunca se alcanzó. A partir del discurso del 20 de enero de 1949 del presidente de los EE. UU. Harry Truman (1884-1972), se concretaron una serie de prácticas tituladas de “trato justo” (Escobar, 2007) que invitaban a resolver los problemas de las áreas subdesarrolladas del planeta. Entre otros aspectos, este plan integró un modelo de gestión pública, modernizada y burocrática, en el contexto de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y de una creciente centralización del poder del Estado (Gudynas, s. f.). En países sin clase capitalista, el Estado debía reemplazar el papel del sector privado (Parpar y Veltmeyer, 2011).

El caso latinoamericano es bastante peculiar, puesto que la reacción de la NGP a las instituciones públicas del modelo de Estado de bienestar keynesiano no podía surtir de la misma manera que en los países del norte global, lo que explicará posteriormente la pervivencia de formas burocráticas de la administración pública que conviven con formas gerenciales (Criado (2016). Aquí no se pone en cuestión si la NGP se implementó realmente en países como los latinoamericanos. Por el contrario, como muchos autores afirman (Ramírez, 2009; Completa, 2016; Peña, 2018 y Morales, 2014), el proceso de modernización de la gestión pública en Latinoamérica ha ido de la mano de muchos de los preceptos que la teoría sugiere, en particular, después de la publicación en 1998 del cuaderno *Una nueva gestión pública para América Latina* por el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo) <sup>10</sup>. Los cambios incluían el

---

<sup>10</sup> El documento fue preparado por el Consejo Científico de este centro y aprobado el 14 de octubre de 1998 por su Consejo Directivo. Estuvo compuesto por las autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la administración pública y de la reforma del Estado de 25 países miembros, entre quienes se encontraban Mariano Rajoy (presidente), Ricardo Cambellas (primer vicepresidente), Norman Caldera

mejoramiento de los sistemas de planeación, que en muchas regiones latinoamericanas se concretó en los planes de desarrollo nacionales o territoriales, además de la creación de oficinas de planeación estratégica, al modo de las empresas privadas; la instalación de oficinas de control de la gestión, encargadas de implementar los planes de mejora continua basados en los informes de gestión anuales y en las decisiones tomadas por las distintas dependencias, según la propia calificación de su trabajo a partir de los resultados alcanzados (CLAD; 1998; Pliscoff, 2017, p. 144).

Las “implantaciones” de los modelos de gestión, particularmente en latitudes en donde no nacieron esos modelos como la latinoamericana, no pasan en ocasiones de retóricas y discursos que disfrazan la perpetuación de características de modelos anteriores anquilosados y renuentes a la reforma. Puede que la NGP o los nuevos paradigmas en Latinoamérica no sean sino la acción de nuevos agentes o cuerpos burocráticos relegados que buscan copar las instancias estatales a través del discurso modernizante (Chica y Salazar, 2021).

---

Cardenal, Raymundo Amaro Guzmán, José Alberto Bonifacio (secretario general). El contenido es elocuente en cuanto a la intención de implementar y profundizar el “modelo gerencial”, propiciar la “reconstrucción del Estado”, recuperar su “capacidad de gestión” y promover para América Latina una “Reforma Gerencial” (CLAD, 1998).

## **Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

El presente capítulo presenta una revisión documental o estado del arte de los estudios sobre la administración pública, en particular, sobre el problema de los nuevos modelos y paradigmas de gestión pública en un momento de crítica al modelo vigente de la Nueva Gestión Pública (NGP). Para ello, analicé alrededor de 50 artículos de revistas académicas en el campo de los estudios políticos que se refieren directa o indirectamente a este tema. El texto está dividido de la siguiente manera. En la primera parte, presento algunos problemas de investigación abordados por esta literatura. En segundo lugar, expongo los enfoques teóricos y/o metodológicos que utilizaron los autores para abordar dichos problemas. Posteriormente, expongo los principales aportes de los estudios revisados en relación a las nuevas formas de concebir la administración pública, las críticas más recientes a la NGP y las propuestas de reforma del modelo. Por último, en la sección de conclusiones del trabajo, presento algunas controversias y preguntas sin resolver que se evidencian en esta literatura.

### **3.1. Problemas de investigación**

La literatura que revisé está circunscrita al ámbito de los estudios políticos, lo que comprende no solo trabajos de ciencia política, sino también algunos que se alimentan de recursos teóricos y metodológicos de otras ciencias sociales (sociología, historia, psicología, etc.) para comprender el fenómeno sociopolítico de la administración pública. En la literatura identifiqué los siguientes problemas:

La implementación real de las reformas de la NGP: Este problema trata de determinar si las reformas que dieron lugar a la NGP efectivamente se implementaron en la administración pública de distintos países. El problema surge en tanto que no hay consenso al afirmar que la crítica hacia la NGP sea producto de la falla de sus postulados y prácticas. Según Ramírez (2009), la NGP se ha implementado de forma aleatoria y con poca sistematicidad. Por su parte, el texto de Álvarez *et al.* (2010) considera que los problemas actuales del modelo de gestión no deberían derivar en nuevos paradigmas de gestión pública. Por el contrario, consideran que se deberían implementar de manera efectiva los principios de la NGP, puesto que ni en el medio administrativo ni en la política están plenamente implicados. Existen casos donde se realizaron reformas

### **Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

---

globales como en Brasil y Chile, donde se logró una clara distinción entre instituciones centrales de gobierno, agencias ejecutivas, organizaciones sociales pública no estatales y actividades privatizadas a través de un contrato de gestión (Ramírez, 2009). Sin embargo, en las demás latitudes existe una clase de mezcla entre algunos principios de las reformas y las formas del modelo burocrático autoritario. El trasplante de la NGP fracasa pues aparecen enfermedades propias de los sistemas de administración pública latinoamericanos: clientelismo, inflexibilidad laboral, rigidez organizacional y cambios constantes de directivos (Ramírez, 2009).

En el campo político tampoco se evidencia la introducción completa de los preceptos de la NGP debido a que: a) un sistema presidencialista de gobierno obstaculiza una mayor coordinación y coherencia entre el ejecutivo y el legislativo, lo que impide reformas con el nivel de complejidad que requiere la de la administración; b) la tradición del derecho administrativo basada en los principios de legitimidad de los procedimientos y no centrada en los resultados impide la introducción de la rendición de cuentas y la gestión por resultados<sup>11</sup>. En este sentido, Bezes y Le Lidec (2017) tienen una consideración complementaria: la irrupción de las reformas neoliberales implicaba el cambio de la arquitectura del Estado y sus entidades. Con los recientes cambios políticos y económicos, la arquitectura organizacional se muestra cada vez más como campo de lucha de poder de los bandos políticos.

Para Ramírez (2009), los interesados en la implementación de las reformas no hicieron diagnósticos de las características distintivas de cada país, por lo que las reformas son en realidad importaciones acrílicas. En otros casos, la implementación de la NGP se hizo a instancias de organismos internacionales (BM, FMI, BID) para acceder a préstamos, lo que impidió una implantación real y profunda de las reformas en la cultura administrativa de cada país. Por lo demás, la falta de un servicio civil profesional ha conllevado la discontinuidad y ausencia de memoria institucional, al cortoplacismo y a la persistencia del clientelismo (Ramírez, 2009).

Capacidad institucional de la administración pública: Una de las principales evidencias que arroja el análisis de “capacidad institucional” de la administración pública y la burocracia en los países latinoamericanos es precisamente su inhabilidad para solucionar

---

<sup>11</sup> Esta afirmación no parece tener sustento empírico, más cuando se evidencia que generalmente los afectados por las decisiones pueden evaluarlas a la luz de las normas y proceder a demandar la rendición de cuentas correspondiente.

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

problemas como la democratización, el desarrollo económico y la distribución de la riqueza (Completa, 2016). En la actualidad, se evidencia todavía, a pesar de las reformas de la NGP, un exceso de reglas formales dentro de la administración, algo que Ramírez (2009) denomina “contaminación legal”, que impide la coordinación dentro de la administración y produce la proliferación de soluciones informales. También existe un cierto personalismo, entendido como un rezago del anterior sistema burocrático. En esta lógica, se utiliza todavía la burocracia estatal como una forma de movilizar votantes y ganar elecciones (Ramírez, 2009), por lo que, a pesar de las reformas, los lazos clientelistas parecen difíciles de extirpar.

Tomando como conceptos las características de *fortalecimiento-debilitamiento*, Caicedo *et al.* (2014) proponen que la relación que fundamenta la existencia del Estado, es decir, lo social (elemento que otorga soberanía al Estado-nacional) está hoy día debilitada. Por el contrario, las formas administrativas (aparataje institucional) han aumentado su poder de cara a los ciudadanos, impulsadas por el nuevo modelo empresarial del sector privado en el público. El debilitamiento consiste en la alteración de la relación entre la administración y la ciudadanía (la sociedad), lo que altera los fines misionales de aquella, que son políticos y sociales.

El papel de las herramientas tecnológicas: La fuente teórica del gobierno electrónico surge de la confluencia de dos paradigmas administrativos: la NGP y el neo-institucionalismo (Gomis, 2017). Este último propende por una introducción de las tecnologías informáticas en las actividades de los gobiernos, en particular, por la creación de una burocracia tecnológica, cuyo primer ejemplo se encuentra en Inglaterra.

La implementación del NGP se dirige a atacar la ineficiencia, la lentitud, la corrupción y los demás males que se presentaban en las burocracias tradicionales. En ese contexto, la NGP validó la introducción masiva de nuevas tecnologías, tales como el computador (Massal y Sandoval, 2010). En el caso de internet, su utilización en el campo de la gestión pública está orientado por la transparencia y la apertura que debería mejorar la comunicación ciudadanos-funcionarios públicos (Cebrián, 2016). De igual manera, no solo se refieren a la red física y digital para esta comunicación, sino también la perdurabilidad de la información que en ella circula, pues es de utilidad al derecho de información ciudadano. Dentro de los componentes del gobierno electrónico se encuentra la “e-administración”, que se debe complementar con la “e-participación”, centrada en los procesos (Gomis, 2017).

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

---

El rol de la mujer en la administración pública: Los estereotipos de género afectan no solamente a las determinaciones sociales de los individuos, sino también las visiones de ciudadanía y a la organización administrativa del Estado. Al respecto, algunos trabajos analizan la participación política de la mujer no solo en las urnas, sino también en la administración pública, en particular, en los altos cargos decisorios o cargos directivos de las entidades públicas nacionales y locales (Jaramillo y Monroy, 2014). La visión masculinizada del Estado y la política excluye a la mujer de lo público. Al asociárseles a la emocionalidad, su desempeño administrativo se excluye de ámbitos públicos como el militar o el fiscal, por lo que para estos autores lo femenino parece reducirse al ámbito privado.

Por otra parte, existen estudios que intentan caracterizar las resistencias internas en la administración pública hacia las reformas que integran un enfoque de género en la gestión, en particular hacia las especialistas de género como hacia la noción de horizontalidad (Calvo *et al.*, 2017). Los autores describen un fenómeno de evaporización del principio de transversalidad<sup>12</sup> que tiene su origen en la falta de interés, recursos y compromiso dentro de la administración. Se evidencia una inercia en la administración manifestada en la desaparición de organismos de igualdad y en la reducción presupuestaria. La formación en temas de igualdad dentro de la administración parece destinarse a los rangos bajos e intermedio, pero no a las direcciones generales o a los cargos políticos.

#### Tipo de presencia estatal en el territorio:

*Espacio urbano:* Algunos trabajos realizan una descripción de la relación entre la política y la burocracia, en particular, en la implementación de la política pública al nivel de “la calle”. Para Casas *et al.* (2021), el nivel de complejidad del factor político puede entorpecer la implementación de programas al modificar las reglas de juego. Esto obliga a un cierto tipo de discrecionalidad que los burócratas o gestores deben integrar a todos los niveles, especialmente, los encargados de implementar la política pública al “nivel de la calle” (p. 131).

---

<sup>12</sup> El principio de transversalidad, conocido también como *gender mainstreaming*, es un principio político que busca la “incorporación en todos los órganos gubernamentales de una perspectiva relativa a la igualdad entre los géneros en todas las esferas normativas [...], todas las políticas y los programas” (Gil Ruiz, 2012: 18 citado por Calvo *et al.*, 2017, p. 140).

### **Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

---

*Espacio rural:* El artículo de García y Rebolledo (2018) aborda principalmente el análisis de una bibliografía especializada (literatura secundaria) sobre la presencia del Estado en lugares periféricos del país. Se centran particularmente en el análisis de la presencia del Estado en lo que tiene que ver con la gestión del territorio. Esta reflexión es importante porque revaloriza el papel de la administración y la burocracia en la consecución de algún resultado de política pública, particularmente el que tiene que ver con la construcción de la paz.

Se presentan también trabajos que exponen situaciones anómalas de la presencia del Estado en la gestión del territorio. Este el caso del control que ejercen los grupos al margen de la ley en Colombia, que para Arjona (2016) deberían denominarse “rebelocracia”, cuando los grupos armados al margen de la ley ejercen roles propios del Estado y la administración pública (p. 22). Una de las características más importantes de esta “rebelocracia” es la administración de justicia. En este caso, se suelen crear cortes formales o informales y uno que otro mecanismo que normatiza los procedimientos y legitima a los grupos armados.

Profesionales durante las reformas de la administración: Algunos trabajos describen la situación de desmejora de las condiciones laborales en las que se desempeñan los profesionales una vez implementadas las reformas de la NGP. Se trata del cambio de la noción “profesionalismo”, que con la NGP está soportado por la medición de competencias, resultados y que supera el ideal de control de la comunidad (Bezes et al., 2011). Las mutaciones en las profesiones y el camino hacia un nuevo tipo de profesionalización de los cargos de la administración pública se convirtieron en elementos que promovieron la competitividad y el individualismo, a través de los cuales el rendimiento individual está ligado al éxito o al fracaso de la organización.

Por otra parte, para Guillemot y Jeannot (2013), la NGP no cumplió el objetivo de desburocratizar la administración, propia del modelo anterior. En realidad, si existe algún tipo de práctica gerencial en los ministerios públicos que se hayan asociado a las privadas, es para imitar las tendencias burocráticas que en esta última se presentan. Las características del trabajo asalariado de los privados y lo público son poco diferentes. En el sector privado hay más normalización y prescripción. Por lo demás, la colaboración es más fuerte en lo público que en lo privado y los resultados parecen afirmar que hay un mayor control en la burocracia privada que en la pública.



### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

Sistema de gestión de los empleados públicos: El servicio civil de méritos se implementó en varios países como una manera de “bloquear el intento de los políticos electos de transformar la administración pública y específicamente su burocracia” (Saavedra, 2014, 417). Se diferenciaba la carrera administrativa de la carrera política y se asignaba una autonomía relativa a la burocracia para tomar decisiones que pro del bien común. Sin embargo, para Saavedra, entre las consecuencias de la implementación de la NGP se identifica una forma de servicio civil denominada gerencial o empresarial que desregula la gestión del personal y amplía la libertad para contratar o despedir a los servidores públicos (Saavedra, 2014).

Estas dos formas de servicio civil generan relaciones contradictorias y asimétricas en la administración de personal de las entidades públicas, lo que se acentúa con los procesos de flexibilización laboral para el empleo público en las plantas de personal. El autor percibe, por lo tanto, que las reformas del sistema de servicio civil estuvieron encaminadas a crear sistemas dispares en la administración pública. El primero de ellos está basado en el mérito y la igualdad que responde a los criterios de discrecionalidad de la burocracia frente al poder político. El segundo, el que está más conectado con el patronazgo político que crea una desigualdad entre los miembros que se someten a los concursos de mérito y quienes a través de la “inscripción extraordinaria” llega a los puestos de carrera y son naturalizados allí por sus jefes políticos.

En el caso de la contratación de entidades privadas —con o sin ánimo de lucro— para ejercer funciones públicas, la conducción política de las entidades públicas desaparece<sup>13</sup>. El gobierno no ejerce sobre ellos ninguna autoridad jerárquica, mientras se fortalece el papel de la alta tecnocracia y aparece una burocracia acéfala (Saavedra, 2015, 429).

Efectos de las reformas de la NGP en la educación superior: Las reformas en la gestión pública han gestado un cierto tipo de individualización y subjetividad nociva para los procesos de investigación universitaria. Para Birman (2010), la causa se encuentra en el

---

<sup>13</sup>Aunque el autor no aporta ejemplos para soportar sus afirmaciones, la siguiente caracterización ofrecida por Narbono (2011), podría darnos la oportunidad de pensar ejemplos muy recientes en los que se aplica este fenómeno: “[...] en caso de que el gobierno discrepe fuertemente con las decisiones de implementación de los jerarcas contratados pueden buscar rescindir el contrato. Pero esto no es una decisión unilateral. No es un acto de autoridad jerárquica del gobierno, sino que requiere acuerdo de la otra parte y si no es así, es necesario pasar por los tribunales competentes e independientes” (p. 20). Este apartado me hace pensar en el caso de Centros poblados y el contrato con el Ministerio de Telecomunicaciones para llevar internet a regiones rurales de varios departamentos del país. La falta de control jerárquico sobre la entidad privada imposibilita la conducción política del proyecto, así como también la inevitable rendición política de cuentas hacia los responsables, sean del sector público o privado.

sistema de evaluación implantado por el modelo gerencialista. La evaluación de la productividad científica está centrada en la lectura estrictamente cuantitativa de producción intelectual, sin ningún comentario sobre la calidad de esa producción. Todo parece estar controlado por el “imperativo de la gestión” (Birman, 2010, p. 233), convirtiendo a la universidad en unidades fragmentadas que funcionan como talleres de producción.

Coordinación intergubernamental: Basados en la idea de que en la gestión pública varía según el contexto político y económico de las sociedades, Crespo (2017) concibe la coordinación intergubernamental como la “articulación cooperativa y colaborativa de los niveles territoriales de gobierno y administración, con miras a conseguir una integración lo más pluralista posible de los intereses de los diversos actores territoriales” (Crespo, 2017, p. 492). Además, la coordinación “influye poderosamente en los resultados que generan legitimidad institucional y por rendimientos de un sistema político” (Crespo, 2017, p. 500).

La coordinación de propiciada por la NGP, llamada aquí “nuevas administraciones” abandona progresivamente el diseño cooperativo (interdependiente) de gestión. Este modelo se ha transformado paulatinamente en uno de comportamientos propios del “modelo separado”, en el que se procura la eficiencia de la gestión a través del buen “reparto de funciones, transmisión de informaciones y consultas entre niveles de gobierno”, aunque descuida la cultura de cooperación y asociación de las interdependencias, que “exigirían compartir proyectos, objetivos y recursos desde la confianza, así como solidaridad recíproca con los resultados” (p. 503 y 504).

### **3.2. Perspectivas para abordar estos problemas**

En la revisión de la literatura, identifiqué tres perspectivas acerca de cómo abordar los problemas referidos anteriormente. Estas tres perspectivas tienen como punto de partida la idea según la cual la gestión pública se halla en un proceso de transformación que responde al cambio en las dimensiones económica, social, cultural, política y tecnológica de la sociedad. Estas transformaciones exigen bien sea nuevos paradigmas de gestión que superen el modelo de NGP, o reformas dentro de ese modelo ya implementado que respondan a estas nuevas circunstancias.

Para los primeros autores, entre quienes se encuentran Schaap et al. (2010), las propuestas de reforma de la gestión pública responden a las fluctuaciones de la economía en cada

país. Estas variaciones integran problemas ambientales, demográficos, de migración y de integración social que sobrepasan las fallas “técnicas” del modelo. Por esta razón, sus estudios hacen más énfasis en el análisis de las propuestas nacidas desde lo local, donde se siente con mayor particularidad las dificultades de la democracia.

Por otra parte, Fuentes (2008) y Criado (2016) no consideran que las transformaciones políticas deriven en un cambio del modelo de gestión. Creen que la NGP adolece de condiciones objetivas que dificultan su implementación, debido a que las reformas gerencialistas se han topado con un sistema administrativo altamente resistente al cambio. En ese sentido, para Fuentes (2008) la modernización de la gestión no se ha efectuado ni siquiera en todas las dependencias y entidades del Estado.

Por último, aparecen también trabajos que realizan un balance de la transición entre el modelo de gestión burocrático, las condiciones que permitieron la irrupción de la NGP, las variaciones típicas en alguna región y las posibles trayectorias hacia el futuro.

En resumen, estas tres perspectivas se pueden concretar en la siguiente clasificación: 1) quienes defienden el modelo de NGP aduciendo que las fallas que se presentan en algunas regiones se deben a la ineficiente implementación del modelo que se ve sometido a la condición de convivir con rezagos del modelo anterior; 2) quienes consideran que el modelo de NGP posee resultados dudosos, en particular, cuando se evidencia el nivel de quejas dentro y fuera de la administración en relación al control político y las exigencias ciudadanas, lo que conlleva a la fragmentación de la confianza en el gobierno; y por último 3) lo que apartándose de formular un juicio de valor, caracterizan históricamente las trayectorias de la implementación de la NGP y trazan posibles continuidades o cambios en el modelo. A continuación, se exponen con más detalle estas tres perspectivas, describiendo a la vez enfoques metodológicos o teóricos que se integran dentro de cada una:

### 3.2.1. La NGP no falló, hace falta implementarla efectivamente o agregar y/o variar detalles

Para algunos autores (Ramírez, 2009; Álvarez et al. 2010), las reformas del tipo NGP no han sido nunca efectivamente aplicadas. El caso más utilizado por la literatura consultada es el latinoamericano, donde se pretendieron establecer los instrumentos del modelo con base en el “éxito” obtenido en los países desarrollados. Sin embargo, el trasplante fue poco exitoso debido a que se requieren características base en la burocracia que nunca estuvieron presentes tales como la autorregulación y autonomía de gestión (Ramírez,

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

2009). Ante esta evidencia, los autores no consideran que la NGP no pueda ser implementada, sino más bien consideran que la introducción de la NGP debe hacerse de manera escalonada, sin creer que se deba pasar antes por el modelo weberiano, que en realidad nunca existió en Latinoamérica.

Para Álvarez *et al.* (2010) es necesario recurrir al uso de herramientas dentro del proceso político para mejorar los sistemas de gestión de las entidades territoriales. Esta postura no intenta renovar el marco general de la NGP tal y como se ha implementado hasta el momento, sino por el contrario, profundizar en sus prácticas, haciendo más coherente el proceso político con los ideales de la NGP. Se hace énfasis en la implementación de procesos de liderazgo y trabajo en equipo, para reducir las “funciones individuales” y promover la coordinación y cooperación en las unidades de gestión.

Gobierno abierto y digital: Para Gomis (2017), la NGP ha sido el marco general que propició la digitalización de la gestión pública. Este autor asume que la digitalización es un proceso que complementa el reparto de funciones, la transmisión eficiente de información entre las dependencias y entidades gubernamentales, y la coordinación entre los distintos niveles del Estado. Con base en esta premisa, el autor se plantea la pregunta de si las condiciones de control territorial variaron con la digitalización del gobierno, cuestionando el cambio cualitativo de la relación entre el Estado y el ciudadano (Gomis, 2017). Como se nota, estas preguntas, más que indicar aspectos técnicos de la digitalización, apelan a reflexionar sobre la pertinencia de acompañar la gestión del territorio con el desarrollo de la digitalización, sin denunciar o siquiera plantear que la digitalización corresponda a la irrupción de nuevos modelos de gestión pública o que sean el paso a través del cual se supere la NGP. Por el contrario, la digitalización es una técnica que suple la falta de control territorial de Estado que, a pesar de implementar las reformas del NGP, carecen de los medios físicos para ejercer ese control.

En Colombia, por ejemplo, la gestión pública en la era de la implementación del gobierno electrónico “no es ni tradicional ni de nueva gestión pública” (Gomis, 2017, p. 28). Gomis reconoce para el caso colombiano una alta digitalización a la par que una alta territorialización, propio de los países en vía de desarrollo o de renta media con conflicto. En estos casos, la deficiente presencia física del Estado impulsó la digitalización de la administración pública, pues se percibe como una vía eficaz para el restablecimiento de la relación entre el Estado y el ciudadano. Por esta razón, la participación ciudadana ha aumentado en los últimos años gracias a la digitalización del sector público (e-

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

participación) (Gomis, 2017), lo que lleva a pensar que hace falta implementar con más profundidad esta herramienta de la gestión pública sin necesidad de plantear nuevos paradigmas de gestión que pongan en duda el modelo gerencial.

Gobernanza inteligente (*smart governance*): Esta postura cree que los cambios en los modelos de gestión pública se efectúan por las mutaciones en la estructura tecnológica de la sociedad. El artículo de Criado (2016) intenta ilustrar un modelo basado en esta estructura denominada *Gobernanza pública inteligente (smart governance)*, que no plantea cambios, sin embargo, en la estructura del modelo. El autor no cree que en los países en vía de desarrollo se hayan siquiera implementado el modelo weberiano burocrático, prerequisite para la NGP. Por el contrario, sus problemas de corrupción y falta de capacidad profesional y directiva se derivan del hecho de la existencia de administraciones públicas premodernas, llámense barrocas o coloniales en el caso latinoamericano. Allí, el modelo weberiano no ha dejado de ser un referente teórico y práctico para construir modelos de gestión todavía por construir.

Este nuevo modelo de gobernanza inteligente se basa en los principios y valores de la web 2.0 (e. g. Wikipedia), la ética del hacker y la economía colaborativa o del bien común (Criado, 2016). Su eje articulador es la teoría política democrática cuyos pilares son la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. Esta última se entiende como un trabajo colaborativo para la búsqueda del conocimiento y la innovación pública. Allí se encuentran elementos propios de *crowdsourcing* y de gamificación (juegos serios) para la consulta de soluciones a problemas colectivos (Criado, 2016).

La Nueva Gobernanza: La Nueva Gobernanza Pública no es la antítesis de la NGP, aunque sí pone en duda su gerencialismo, es decir, el énfasis en el control ejercido por los altos cuadros en la gestión pública. La Nueva Gobernanza Pública cambia dicho control por uno de tipo social que integra a la comunidad y el gobierno sin desconocer el sector privado. Para Pliscoff (2017) y Aguilar (2020), la Nueva Gobernanza requiere de niveles de gestión de tres tipos: el primero es organizativo al regular la interacción de los agentes para la resolución de los problemas que enfrenta la organización; el institucional que se concreta en las normas o reglas que conducen el comportamiento de los agentes; y el normativo, que se refiere al marco axiológico sobre el cual se construye el deber ser de la acción (Pliscoff, 2017). Este último elemento, le agrega a la forma de gestión actual un marco valorativo que no posee la NGP al desproveer a los funcionarios de un *ethos* del burócrata.

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

Gestión por competencias y rankings: La NGP ha desarrollado herramientas de medición de resultados que pueden seguir profundizándose para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración. Este es el caso de la gestión pública por *rankings* “realizada usualmente por un agente o institución externa prestigiosa, que, usando una metodología basada generalmente en indicadores, audita y evalúa los resultados, logros y avances en la gestión de gobierno, mismos que ranquea en un listado en comparación con otros gobiernos” (Valdez y Vergara, 2017, p. 79). Este “moda administrativa” de los *rankings* han generado una tendencia denominada “dirección y gestión por *rankings*” que tiene por objetivo “liderar por parte de las dependencias públicas y de gobierno la obtención de altos puntajes y buenas calificaciones en las evaluaciones que se realizan sobre diferentes variables del desempeño” (Valdez y Vergara, 2017, p. 86). Para los autores, esta herramienta permite encontrar oportunidades de mejora, aunque tiene algunas desventajas al asignar recursos adicionales para tareas relacionadas con el “marketing corporativo” de la entidad, además de que sus resultados son presa fácil de los políticos, prontos a criticar los malos resultados.

Procesos de calidad en la gestión pública: Álvarez *et al*, (2010) proponen la aplicación efectiva de la norma de calidad (Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, codificada como NTCGP 1000:2004) para el mejoramiento de los procesos de gestión pública. Se trata de comenzar a adoptar nuevos modelos para la elección de funcionarios públicos vigilados por las normas de calidad: la “gestión pública es eficaz cuando los procesos planeados producen los resultados planificados” (p. 59). Para ejemplificar la propuesta, presentan el programa *Campañas políticas académicas para construir una verdadera democracia al servicio de “todos” en busca del equilibrio social*, una iniciativa ciudadana y de universidades del caribe colombiano en la que se pretende reemplazar el principio económico de las elecciones políticas por el académico. Como se ve, pone énfasis en el proceso político para incidir en el administrativo, asegurando que quienes ocupen los futuros puestos en la administración sean personas preparadas para los cargos que no respondan a intereses políticos ni económicos oscuros. La propuesta es interesante, aunque entraña la enajenación de la administración pública de la esfera política, haciéndola al parecer más tecnificada o “menos interesada”.

La administración pública y el conflicto armado en Colombia: La literatura es unánime al afirmar que los agentes del conflicto armado, particularmente los ilegales, influyeron en las esferas locales de la administración pública (Rodríguez, 2009; García y Espinosa

2011; Soifer, 2012; Turián y Trejos, 2017). En su artículo, Rodríguez (2009) analiza la influencia del conflicto armado colombiano en la provisión de servicios públicos de algunos municipios del país. Este trabajo intenta abrir un campo de estudios que relacione el conflicto armado interno con los recientes estudios sobre el gobierno local o subnacional, describiendo los efectos del conflicto en la institucionalidad del gobierno, en especial, en las formas alternativas de Estado (Rodríguez, 2009). Conceptos como “captura del Estado”, “capacidad estatal” o “reconfiguración cooptada del Estado” se erigen como fuentes teóricas para entender la intervención de los grupos armados (Soifer, 2012).

Como se ha dicho más arriba en relación con el conflicto armado, la descentralización significó también la oportunidad de algunas estructuras criminales en los municipios para crear aparatos clientelistas y la cooptación y desviación de recursos, todo esto en desmedro de la institucionalidad municipal (García y Espinosa, 2011; Turián y Trejos, 2017). Estos autores no se preocupan por problematizar el modelo de la NGP en relación con estos problemas, sino por el contrario, creen que el éxito de la gestión local está determinado por el porcentaje del cumplimiento de las “obligaciones que les asignan la Constitución y la ley, es decir, qué tan eficientes, eficaces y capaces son como aparatos de gestión administrativa (Turián y Trejos, 2017).

### 3.2.2. La NGP no cumplió sus promesas y se proponen nuevos modelos o variaciones estructurales

Como dije al principio, la otra parte de la literatura afirma que las reformas de la NGP fueron aplicadas a instancias de la irrupción del neoliberalismo en cada país. Desde distintas corrientes teóricas, todas críticas al neoliberalismo, esta parte de la literatura afirma que es necesario superar la NGP con reformas que pongan en cuestión, en primer lugar, el postulado mercadocéntrico. A continuación, se enuncian algunos trabajos que realizan un diagnóstico pesimista de las reformas de la NGP y proponen reformas estructurales a la gestión pública.

PosNueva Gestión Pública: En esta categoría se debe enmarcar variados esfuerzos teóricos por proponer nuevas formas de organización del Estado y de gestión de lo público. Bajo esta expresión, se comprenden las reformas al aparato administrativo centradas en la recentralización del poder del gobierno a partir de mecanismos de coordinación vertical (multinivel) y horizontal (multiactores) (Chica y Salazar, 2021). El

**Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

conjunto de modelos y reformas reunidas en esta etiqueta no designan directamente una ruptura con la NGP, aunque sí aparecen signos distintivos caracterizados en la siguiente tabla:

**Tabla 5. Comparación entre la NGP y los modelos de la P-NGP**

<b>Característica de la reforma</b>	<b>NGP</b>	<b>P-NGP</b>
<i>Objetivo</i>	Eficiencia/eficacia	Humanización y equidad social
<i>Metodología</i>	Elección racional	Elección racional ajustada
<i>Indicador principal</i>	Reducción de costos	Mejoramiento de la confianza institucional
<i>Estrategia</i>	Mejor calidad de los servicios, mejores controles	Centrarse en los problemas de la sociedad
<i>Modelo de gobierno</i>	Mercadocéntrico	Comunidad o red
<i>Políticas públicas</i>	Políticas públicas dentro de la administración	Políticas públicas fuera de la administración

**Fuente:** Chica y Salazar, 2021, p. 22.

Los diagnósticos más alentadores afirman que la NGP terminó por desposeer a la sociedad y a la política del control de la administración, acentuando además la falta de comunicación entre los estamentos superiores y los “clientes”. Como se asocia a la NGP con el detrimento de los presupuestos democráticos de participación ciudadana y de garantía de los derechos humanos, la P-NGP intenta reconstruir el tejido social para la construcción de la democracia (Chica y Salazar, 2021, p. 26).

Enfoque de sistemas: Salcedo y Mejía (2008) entienden la administración pública como un “sistema complejo adaptativo” que produce actividades entendidas como “acciones políticas autorreguladas” (Salcedo y Mejía, 2008, p. 127). Los autores presentan los procesos de la administración pública en un mundo en donde el cambio social no está determinado por los cambios lineales o monocausales, sino por una realidad social compleja y orgánica. Desde un enfoque sistémico, se formulan la pregunta: “¿es posible que exista una estructura administrativa de lo público que nos permita ganar



### **Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

---

independencia frente a la incertidumbre del entorno?” (Salcedo y Mejía, 2008, p. 127). La administración pública debe ser concebida como la “gestión de la vida en sociedad”. Afirma que cada sociedad debe desarrollar sus propios sistemas de administración basados en sus propios problemas y no en modelos trasplantados. Esta propuesta es contraria a la concepción de una administración pública definida desde arriba, jerarquizada y definida con anterioridad al modo de una maquinaria tayloriana (Salcedo y Mejía, 2008).

Para ello, el enfoque de sistemas propone la generación de “nodos interconectados que trabajan en simultánea y en paralelo” (Salcedo y Mejía, 2008, p. 130), dándose espacio para la diversidad, que es precisamente lo que hace a la gestión algo público. La gestión pública es una “propiedad emergente de la política”, capaz de transformar la actividad política en posibilidades de vida y cuya función es ser “catalizador de los intereses colectivos e individuales” (Salcedo y Mejía, 2008, p. 133). Su concepción no privilegia una forma única de toma de decisiones, aunque se propicia el autogobierno en cada una escala.

La insuficiencia de la gestión pública permite que los espacios que eran por tradición públicos sean ocupados por lo privado. Esta privatización favorece la injerencia en los intereses públicos, extrayendo de lo público el control democrático de todos para entregarlos a unos pocos. Se necesitan escenarios políticos en donde la comunicación y la toma de decisiones sean horizontales y ascendentes, como en los procesos biológicos, lo que significa integrar nuevas formas de ciudadanía en múltiples escalas. Para todo esto, se propone introducir en el estudio de la gestión pública los de la complejidad (Salcedo y Mejía, 2008).

Por último, Para Zúñiga (2012) en las organizaciones hay flujos de información, relaciones de poder e ideas que condicionan el funcionamiento de cada sistema y su acople estructural. Cada unidad, entidad o dependencia aparece como una “organización cuántica” con su propio orden, ideas y liderazgo en medio de un entorno caótico. Contrario a estas, las organizaciones “newtonianas” son jerárquicas, caracterizadas por una diferenciación entre quienes acometen las tareas operativas y las directivas. En este sentido, la era actual impone liderazgos y organizaciones cuánticas, que sean autodirigidas y autocontroladas. Aquí es importante el trabajo en equipo que imposibilita el dualismo político concebido como lo hacía la teoría de gestión pública más antigua, es decir, la que concibe la división tajante entre lo político y lo administrativo. Este modelo

está llamado a superarse, integrando los dos aspectos en un todo propio de los procesos decisorios.

Nuevas ciudadanías: la nueva función pública: Para Morales (2014), las reformas de la NGP llevaron a una mayor complejidad institucional, debilitando la capacidad de los gobiernos para resolver problemas sociales surgidos desde la ciudadanía. Además, generó una fragmentación de los organismos públicos al imponer objetivos para cada entidad, lo que repercutió en la falta de acción coordinada entre ellas. Desde la perspectiva de Schaap *et al.* (2010), se han intentado reformas desde el sistema político que subsanen las fallas del modelo de representación política, algunas de las cuales provienen de los mismos representantes que desean ampliar la participación ciudadana. No obstante, el diagnóstico del autor es pesimista ya en la tradición democrática, la participación ciudadana no suele asociarse a los procesos de la administración pública (p. 149).

La participación ciudadana se define como “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía puede –o pretende– incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Cernadas *et al.* 2017, p. 165). A pesar de que la participación ciudadana ya se ha dado en el marco de la aparición de modelos de gestión pública como la gobernanza pública, los autores no observan una voluntad explícita por parte de los gestores en el marco de la NGP de implicar al ciudadano en la gestión de los asuntos públicos. Los equipos de gobierno muestran más interés en gestionar la participación, que en orientarla (Cernadas *et al.*, 2017).

En este sentido, la ciudadanía debería fungir como elemento de control del poder, basada en la idea de que los controles democráticos no deben ser administrados por grupos tecnocráticos alejados del sentido de “revalorizar el sentido social de la gestión de las organizaciones públicas” (Peña, 2018, p. 152). Este objetivo se materializa en la transición de los ideales burocráticos weberianos (leyes formales) a uno en donde tengan incidencia las pautas culturales o políticas explícitas o implícitas. El derecho administrativo no es suficiente para garantizar indirectamente las necesidades ciudadanas, así como tampoco las reformas y la introducción de leyes que permitan la participación ciudadana suplen la práctica real de la participación de entes ciudadanizados (Cernadas *et al.*, 2017).

Gestión pública y ambiente: En el caso de la gestión pública y su relación con el ambiente, Rincón *et al.* (2018) piensan que la gestión pública está regida en la actualidad por

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

“estructuras instrumentales normativas y económicas” (p. 104), que no incorporan las particularidades culturales de los territorios que gestionan, carece del conocimiento de los contextos territoriales y de la heterogeneidad local. Los autores proponen una “gobernanza participativa” lo que significa la integración de la noción de “complejidad” como elemento del proceso político, por lo que el sistema de gobierno debe estar basado en la participación de actores en el “marco de redes plurales” (p. 105).

En el caso de los ejercicios de gobernanza ambiental, Rincón *et al.*, 2018 consideran se ha visto potenciada de manera efectiva por la participación de organizaciones de la sociedad civil basados en discursos de justicia social, equidad y reducción de la pobreza, que se conjugan con el auge de movimientos ambientales locales. Por esta razón, proponen formas de gobierno en red, que superen la lógica de arriba hacia abajo, que integre la comprensión de la configuración del territorio y las circunstancias locales. Para ello, se plantea la formulación de un “análisis de escenarios”, en donde se integre un enfoque político-social, trabajo conjunto con otras instituciones y actores, gestión integral del territorio y valoración integral con diagnósticos multidimensionales (p. 114).

Modelos de gestión locales, no nacionales ni globales: Schaap *et al.* (2010) consideran que las innovaciones en modelos de gestión pública no se realizaron en los denominados “centros de cálculos” de las administraciones nacionales ni tampoco globales. Por el contrario, se han efectuado en lo local. Reconocen que los cambios se proponen en el ámbito de las reformas estructurales y en “nuevas formas de acción” estatal (p. 145). La primera, derivada de la relación entre gobierno, sociedad civil y ciudadanía, debido a los problemas de la democracia representativa tradicional.

Por último, las tendencias durante la década de los 2000s en el mundo anglosajón fueron dos en cuanto a cambios en la teoría administrativa derivados del cuestionamiento de la NGP: la delegación, desagregación y las organizaciones especializadas (*single-purpose organizations*) y el enfoque de totalidad de gobierno (TG) (*whole-of-government approach*) (Christensen y Lægheid, 2007). Estas tendencias están presentes en latitudes que se mostraron rápidamente críticas y reticentes a la continuación del modelo de la NGP como Inglaterra, Australia y Canadá. El punto central de estas nuevas concepciones suele denominarse “horizontalismo” en contraposición al carácter verticalista de la NGP (Christiansen, 2007, p. 541). Este fenómeno describe el hecho de la hiperespecialización de los gabinetes administrativos, la falta de diálogo y coordinación entre las distintas áreas, lo que entorpece el alcance de los objetivos perseguidos por la NGP: la efectividad

y la eficiencia. Se podrían también enunciar varias iniciativas teóricas y prácticas que han derivado en modelos de gestión que responden a estas necesidades: *Joined-Up Government*, gobernanza holística (*Holistic Governance*), nueva gobernanza pública (*New Public Governance*) y el enfoque integrador del gobierno (*Whole-of Government Approach*) (Christensen y Lægreid, 2007; Culebro, 2014).

### 3.2.3. Análisis de la historia de la NGP y posibles trayectorias

Los enfoques sociohistóricos intentan determinar la trayectoria de las reformas administrativas, en particular, desde la perspectiva que relaciona los cambios en la gestión pública con las transformaciones sociales y económicas en la sociedad (Vergara y Rodríguez, 2017). Uno de los problemas más relevantes en la literatura consultada es el de la historia de las reformas administrativas originadas en la NGP (Maillard, 2009; Ramírez, 2009; Guillemot et Jeannot, 2013; Morales, 2014; Hood and Dixon, 2015; Gaudart *et al.*, 2015; Vergara y Rodríguez, 2017; Peña, 2018 y Knafo, 2020). A continuación, se presentan algunos de los trabajos que presentan este enfoque.

Peña (2018) y Morales (2014) ilustran una historia de la introducción de las reformas del NGP en algunos países latinoamericanos para comprobar tanto los beneficios como los efectos adversos de su implementación. Su análisis se inclina a pensar que las reformas de la NGP no tienen una repercusión positiva en el bienestar social y que, por el contrario, contribuyeron a la aparición de comportamientos oportunistas o de *free riders* (Morales, 2014), cuyas acciones van en contra de la mejora real del desempeño institucional y social del sector público.

La situación actual de la reforma del Estado y la administración pública se enmarca en una segunda fase, en la que las reformas neoliberales que propiciaron la NGP asimilan el descontento social producto del retiro del Estado en asuntos sociales (Ramírez, 2009). La segunda tanda de reformas asimila esa faceta social y le asigna al Estado un papel regulacionista, no intervencionista en las relaciones sociales. Para Ramírez (2009), las nuevas reformas a la administración pública nacen de características comunes en todo el territorio: fragmentación, polarización y desigualdad social. Cualquier modelo de administración está determinado por las condiciones sociopolíticas y económicas del lugar. En el caso de la región latinoamericana, por ejemplo, estas reformas pasan necesariamente por criterios partidocráticos, patromonialistas o clientelares.

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

Autores como Gómez (2015) y Caicedo y Baquero (2014) confrontan la tesis según la cual el desarrollo de los Estados es directamente proporcional a su apertura a los mercados internacionales. La “reducción del Estado” propuesta por el neoliberalismo, y que implicaba su retiro al ámbito meramente social, no fue realmente acompañada de reformas que eliminaran el costo de la burocracia (Gómez, 2015). La tecnificación creó nuevas instituciones con mayores y mejores salarios para una alta burocracia que, en el caso colombiano, se localiza también en las regiones (Caicedo y Baquero, 2014, 20).

Algunos trabajos describen las consecuencias de algunas prácticas implantadas por la NGP sobre la “vida en el trabajo” de los burócratas. El artículo de Gaudart *et al.* (2015), esbozan las críticas formuladas por algunos analistas ante la incongruencia entre el sistema de manejo del rendimiento y los indicadores que buscan medir aspectos que no son en realidad medibles como por ejemplo la adhesión al proceso. Critican que los indicadores del sector privado puedan trasplantarse sin más al sector público, que siempre será mucho más complejo que aquel. Para estos autores, pareciera que el sector público estuviera pasando hoy en día por una “reburocratización” en lugar de una desburocratización de la gestión pública, promesa hecha por la NGP. Esto se da porque el nivel de control, prescripción y presión dentro de la burocracia privada es mayor que en la pública (Guillemot et Jeannot, 2013).

Uno de los trabajos revisados más interesantes es el de Knafo (2020) que sostiene que las reformas de la NGP no tienen su origen en el neoliberalismo, sino más bien en las nuevas tecnologías de planificación desarrolladas por el sector militar en los EE. UU., muchos antes del nacimiento del neoliberalismo. Los presupuestos teóricos del NGP fueron más bien trasplantados desde ese ámbito castrense a los “*business studies*” y, posteriormente a la administración pública. Para Knafo, la NGP deriva más de la *public choice theory*: La NGP “es primeramente un medio para empoderar a los altos directivos más que una herramienta sencilla para disciplinar. Representa un medio para desarrollar las capacidades gerenciales y está poco relacionado con la lógica del mercado” (Knafo, 2020, p. 797). Sin embargo, la revisión no encontró otro título que pudiera sostener esta misma idea que parece muy interesante, pero que contradice a todos los trabajos revisados que se pronuncian sobre el tema.

#### 3.3. Principales hallazgos

En esta sección, se presentan algunos resultados relevantes en los artículos consultados, en particular, propuestas derivadas del análisis de la situación de la NGP y de los procesos

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

---

de mejora que integran las demandas provenientes desde el campo político: la participación ciudadana y el control político de la administración.

Gobierno digital: En cuanto al gobierno digital, los EE. UU. fue el primer país en conocer y reconocer la importancia del gobierno electrónico como una forma más segura, justa y responsable frente a los ciudadanos (Massal y Sandoval, 2010). Del NGP, se desprende que la utilización del gobierno electrónico debería mejorar la comunicación entre los ciudadanos y los funcionarios. La digitalización del Estado ha permitido, entre otras cosas, la modernización del mismo. El gobierno electrónico permitió la reconfiguración de la relación del Estado con el ciudadano, evidenciando una aproximación no vista antes de que las innovaciones tecnológicas llegaran a la gestión pública (Gomis, 2017). A pesar de esto, la digitalización no sustituye la gestión pública física. El *big data* y la *open data* están enfocados a dar respuesta a los problemas socioeconómicos, así como a mejorar la interacción entre el Gobierno y la ciudadanía (Gomis, 2017). Por otra parte, el *big data* tiene su falencia en el campo de la participación ciudadana ya que se corre el peligro de “revertir la racionalidad política en sí, puesto que permite no tener que esperar que los ciudadanos digan lo que opinan o quieren para decidir” (Gomis, 2017, p. 48).

Género y administración pública: Los estereotipos de género no solamente afectan las determinaciones sociales de los individuos, sino también las visiones de la ciudadanía y la organización administrativa del Estado. La paridad democrática no se reduce a las elecciones, sino también a la participación real de la mujer en la administración pública. Esto se basa en la igualdad real-material y no solamente formal incrustada en la normatividad que hace a todos iguales ante la ley (Jaramillo y Monroy, 2014, p. 42). En este sentido, la paridad democrática también significa la posición activa de la mujer en la función pública (Jaramillo y Monroy, 2014).

Para el año 2013, el Departamento Administrativo de la Función Pública en Colombia indicaba que el promedio de participación de las mujeres en el “máximo nivel decisorio” (directivos) de las entidades del nivel nacional fue de 37,4 % en la rama ejecutiva, en la rama legislativa de 15 %, en la judicial del 46,9 % y en los órganos de vigilancia y control del 38,12 %” (Jaramillo y Monroy, 2014, p. 46). A pesar de esto, los autores no ven una conexión entre esta realidad y el modelo de gestión vigente. Reconocen que, aunque nos encontremos en el marco de un paradigma menos excluyente y fundado en el fomento de las competencias y habilidades de los individuos, la promoción de la mujer responde más a una política visible en la élite de la administración y poco en el sistema burocrático. Las

### **Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

---

leyes de cuotas, traducción normativa de una política de género, no se aplica a los rangos medio sino solo a los cargos directivos.

La innovación pública: En consonancia con la P-NGP, el modelo posburocrático denominado como “innovación pública” se basa ante todo en la apertura y orientación hacia la ciudadanía con el propósito de alcanzar resultados generadores de valor público y sostenibilidad social e institucional. Críticos a las formas eficientistas de la gestión pública, sus teóricos plantearon que la prestación de un servicio no debía estar regida por una noción de eficiencia que implicara minimizar costos y maximizar resultados (Chica y Salazar, 2021). Esta divisa, conocida por provenir de la lectura economicista de la gestión pública, despoja al servicio público de la lógica propia de una acción estatal preocupada por el bienestar social y por la promoción entre la ciudadanía de valores públicos.

Para Eslava y Silva (2021) la innovación pública “aloja la búsqueda de nuevas ideas y conceptos, tecnologías, técnicas y métodos, formas, sistemas y procedimientos para crear interacciones significativas entre el gobierno y la sociedad para superar problemas sociales” (p. 98). Se trata de comprender las particularidades, las reglas de juego comunitarias y las representaciones y valoraciones de la población para construir intervenciones que superan las tradicionales. Para ello, los autores proponen la transformación digital de los asuntos públicos.

En este mismo sentido, Eslava y Silva (2021) ven con sospecha la crítica que desde algunas posturas de innovación se hace hacia el Estado, cuando se asocia su accionar a una tarea anacrónica, sin sentido para realidades complejas. Notan que estas propuestas son similares a las que promueven la reducción del papel del Estado en la sociedad y que, como se sabe, tienen su origen en posturas economicistas. Por el contrario, piensan que la innovación pública se trata de un “liderazgo del gobierno para agenciar la acción colectiva” (p. 102). Para ilustrar lo dicho, presentan programas que han permitido la producción de comportamientos prosociales, basados en teorías comportamentales que producen trabajo colectivo. En ciudades como Medellín, por ejemplo, se han implementado programas para el mejoramiento de la relación entre los representantes y los representados, para una gestión menos vertical, centrada en la participación de los ciudadanos y creadora de valores públicos (Eslava y Silva, 2021).

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

El papel de las nuevas ciudadanías: Los grupos ciudadanos son aquellos “grupos observadores, consejos o colectivos de personas sin subordinación a los intereses inmediatos de las direcciones o cúspides administrativas” (Peña, 2018, p. 150). Un equilibrio entre los entes burocratizados y los ciudadanizados llevaría a la búsqueda de 1) un compromiso civil, 2) el compromiso de ver no a clientes sino a ciudadanos, 3) buscar un “piso común”, no consensos y 4) el hecho de proveer conocimiento, no información. Sin embargo, atender a los entes ciudadanizados requiere capacitación y formación de las partes involucradas (Morales, 2014)

Servicios profesionales y el trabajo: La introducción de la NGP hizo que los servicios profesionales se sujetaran al rendimiento basado en el mercado y a los sistemas de gestión que propician el rendimiento y la productividad. Estas mediaciones proveen recursos que los grupos profesionales pueden usar para responder a las presiones institucionales. El caso francés ejemplifica cómo el tipo de acción estatal en la sociedad contribuyó a que los profesionales pudieran encontrar estrategias para negociar compromisos con las nuevas presiones institucionales. No pasó así en Inglaterra y Canadá, donde los profesionales del sistema de salud y de la educación respectivamente tuvieron poco poder de negociación ante las presiones de las reformas, lo que prontamente se convirtieron en presiones sociales provenientes de políticos, grupos de ciudadanos y administrativos (Leicht *et al.*, 2009).

Por otra parte, ese estudio comprueba que la irrupción de estas presiones institucionales mercadocéntricas tienen elementos contradictorios o dudosos en su propio sistema. Por ejemplo, cuando se exige mayor compromiso por parte de los profesionales, se evidencia más normalización hacia sus tareas y capas de supervisión, todo lo cual requiere más gastos en supervisión, sobrepasando incluso a los de funcionamiento (Leicht *et al.*, 2009). En consonancia con esto, las presiones se dirigieron hacia los profesionales, mientras que los incentivos se direccionaron hacia la élite de la gestión, cuyas ineficiencias nunca son documentadas.

Las reformas de la NGP en la Universidad: Contraria a la posición mayoritaria de los artículos consultados, Carpintero y Ramos (2018) consideran que la crisis de 2008 ha justificado la profundización de las reformas del neogerencialismo, profundizando así la implementación del modelo neoliberal en la universidad. A través del análisis de las condiciones en que se hace ciencia en España, los autores estiman que el modelo comercializable de la ciencia sigue su rumbo en el país, acentuándose con la crisis



### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

económica de 2008. La aplicación de estas prácticas en las instituciones académicas recibió numerosas críticas a lo largo de las últimas décadas ya que ha derivado en una “marketización” de sus objetivos convirtiendo el conocimiento en un producto comercializable (Carpintero y Ramos, 2018, p. 259).

Por otra parte, Cyprus (2019) cree que todavía no hay suficiente evidencia para demostrar que las reformas gerencialistas en la universidad produzcan resultados distintos en cuanto al liderazgo y los resultados de gestión. Las estructuras, procesos y conducta de trabajo tradicionales pueden estancar o retardar su implementación, haciéndolas percibir como inefectivas e ineficientes, por lo que es no es posible concebir modelos de gestión basados en un supuesto fracaso de la NGP.

El trabajo de Wilkesmann y Lauer (2020) intenta medir precisamente las variaciones de la motivación asociada a los métodos de diseño instruccional con la implementación de la NGP en universidades europeas durante 2009 y el periodo 2016-2017. En los años recientes, tanto la NGP como las teorías neoinstitucionalistas económicas han cambiado la reorganización de la educación superior, lo que repercutió en el rol docente forzado a integrar la investigación como indicador de evaluación para el incremento salarial.

Las reformas de la NGP en la policía: Por último, la revisión de los trabajos consultados presenta algunos ejemplos de las condiciones en que la implementación de las reformas implicó la lucha dentro del sistema de partidos. Algunos de estos ejemplos tienen que ver con la gestión administrativa de la policía, que presento sucintamente en los siguientes párrafos. A finales del siglo XX, la acción policial se convirtió en una preocupación de las autoridades políticas, lo que agregó presión a las entidades de seguridad de cada país que llevaron a la introducción de reformas administrativas dentro de la policía.

En los países occidentales, la “*managérialisation*” de la policía tuvo efectos distintos (Maillard, 2009, p. 1228). En Francia, la especialización es una de las características más marcadas de las reformas gerencialistas, ordenadas a responder a las exigencias de la jerarquía política y al imperativo de “resultados” (Lamaire, 2016). Allí, la reforma se acompañó de la reducción progresiva del número de agentes policiales, la formalización de cuerpos representativos de las fuerzas y el reforzamiento de la supervisión y la influencia del gobierno. Se introdujeron normas gerencialistas, evidenciadas en los informes de gestión y evaluación, que siempre fueron extraños al universo policial tradicional (Maillard, 2009). Para el caso inglés, la literatura al respecto afirma que la

administración de la policía estuvo centralizada al tiempo que se acompañó de reformas gerencialistas (Jones y Newburn, 2009). Las nuevas tendencias se mostraron menos centralizadoras, en particular, en la evidencia de la promoción del “policía de barrio” (Jones y Newburn, 2009; Lemaire, 2016). En este paradigma, la gente está más implicada, en parte, porque la idea de seguridad también depende de ellos mismos. Uno y otro territorio demuestran las visibles fallas del proceso de modernización de la administración pública, particularmente en lo que tiene que ver con la medición de los indicadores de desempeño. Morales (2014) sugiere mejorar la calidad de los indicadores de desempeño promoviendo “incentivos no económicos, como el reconocimiento al mejor funcionario, días de vacaciones, entre otros (p. 435).

#### **3.4. Los reclamos políticos para reformar la NGP**

Los enfoques y problemas presentes en la literatura que desde los estudios políticos trata los modelos de gestión pública, quisiera describir algunos de los reclamos y exigencias expresadas tanto por el sistema político como de la ciudadanía hacia el modelo vigente de la NGP. Con toda probabilidad, los problemas económicos del modelo también han movido a los agentes del campo político a presentar críticas dirigidas a que las implicaciones de las ineficiencias sociales y técnicas del modelo terminan en costos electorales que los políticos deben soportar.

Un frente de crítica a la NGP desde el campo político y social es el que le achaca la imposibilidad de predecir ni gestionar las nuevas exigencias ciudadanas ante los cambios bruscos de las últimas dos décadas, en particular desde el año 2008 cuando la Crisis de Recesión mundial (Carpintero y Ramos, 2018, p. 259). La NGP falla en identificar uno de los elementos fundamentales a la hora de entender el funcionamiento del Estado: la relación entre los servidores públicos, los políticos y la ciudadanía. En primera medida, es imposible concebir el uno sin el otro. En la interacción de estos agentes del Estado es donde se define la naturaleza y el modo de proceder de la burocracia. Las funciones que uno y otro ejercen son complementarias y bajo ninguna circunstancia son reemplazables o intercambiables, algo que no es suficientemente asimilado por la NGP al haber reemplazado el argumento político por el técnico. Los políticos tenían el deber de dirigir, mientras los funcionarios públicos la tarea de ser dirigidos, de remar el barco del Estado (Chica y Salazar, 2021, p. 26).

### Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte

---

El punto de intersección entre la política y la administración pública tendría que ser la ciudadanía, es decir, los intereses de la sociedad. La política debía recuperar la administración pública para la promoción de lo social. Concebir lo social en el ámbito del paradigma del “cliente” conllevaba a la suposición de que el usuario puede comprar un servicio público, es decir, que tiene el dinero o la posibilidad de satisfacer sus necesidades a través de él (Vergara y Rodríguez, 2016).

El Estado debe ser el agente que garantice los derechos sociales, la dignidad humana y la búsqueda de valores públicos para la promoción de la democracia (Vergara y Rodríguez, 2017, p. 129). No se trata entonces de la efectividad de las intervenciones estatales para el cumplimiento de los deberes socioeconómicos de la sociedad, sino esencialmente de la creación o generación de valores públicos que garanticen el cumplimiento de los intereses ciudadanos, sin descuidar desde luego las necesidades socioeconómicas (Chica y Salazar, 2021, p. 21).

Por último, las críticas de la literatura hacia la NGP han resultado en propuestas de nuevos modelos de gestión. Las propuestas van en varias direcciones, incluso en el mismo sentido delineado por la NGP. Independiente de la forma de aquellas propuestas, en el horizonte teórico sí aparece una discusión cuando se habla de nuevas propuestas que trasciendan lo hecho por la NGP. La mayoría de las nuevas alternativas hacen hincapié en la necesidad de recuperar la administración pública para la reflexión de la política como práctica y de los estudios políticos. Ven en la acción de la NGP una gestión acéfala de la dirección gubernamental que en otro tiempo ostentaba la administración. Se trata de una clase de reclamo sobre el carácter público (*publicness*) de la administración antes de la implementación de la NGP. Estas innovaciones públicas toman en cuenta la relación que hay entre la organización y el entorno social, entre la institución estatal definida por su función de cara a la sociedad y la ciudadanía. Se trata de buscar la armonía entre la gestión pública, con las especificaciones y procedimientos técnicos que siempre requiere, y una visión del mundo, del bienestar social y de la satisfacción de los derechos de los ciudadanos por el hecho de ser tal y no por ser clientes (Chica y Salazar, 2021, p. 26).

De todo esto, deben quedar algunas claridades para entender la revisión que se presenta en el capítulo siguiente. El empoderamiento de los ciudadanos es un elemento que distingue las innovaciones en estas nuevas propuestas de gestión pública. Se encontrarán términos y expresiones novedosas a la tradición teórica administrativa como “gobernanza

### **Capítulo 3. La Nueva Gestión Pública en la crisis actual del neoliberalismo (2008-2020). Estado del Arte**

---

inteligente, redes sociales, innovación pública, transparencia, colaboración, coproducción de servicios, gobierno electrónico, participación 2.0 y sobre todo gobierno abierto” (Ruvalcaba, 2019, p. 49). La participación, la innovación, así como la transparencia y los datos abiertos son aspectos que ya se implementan en los modelos de gestión de los países de la región, y no son para nada desconocidos en nuestro propio ámbito académico y administrativo. Para cada uno de ellos, las nuevas tecnologías son fundamentales: no existe ningún nuevo modelo de gestión público que no aspire a la digitalización, a la participación ciudadana a través de las nuevas categorías de transparencia y gobierno abierto digital, a fin de promover la colaboración de distintos sectores sociales en la formulación e implementación de las políticas públicas (Vergara y Rodríguez, 2017).

## **Conclusiones**

### **Preguntas que aún persisten**

Quisiera esbozar algunas preguntas que surgen de la de la revisión de la literatura sobre este problema y que ilustran los vacíos e incluso los sesgos de las posturas presentadas. En primera medida, falta afirmar con más contundencia que el campo de la administración pública fue despojado de la presencia de lo político o de su asimilación en el campo de la política. La NGP es producto de deslocalizar la administración ubicándola en campos ajenos a lo público, en el ámbito de lo privado. Es en este sentido que tanto los nuevos modelos de gestión pública como las pequeñas variaciones propuestas dentro del paradigma de la NGP apelan a introducir elementos que provienen de reclamos desde lo político como la rendición de cuentas, las nuevas ciudadanías, la dirección política, etc.

A diferencia de Criado, no pienso que se esté imponiendo un nuevo paradigma de la gestión pública que él denomina “gobernanza pública inteligente”, como respuesta a los nuevos desafíos producto de los cambios en la sociedad. Creo que, por el contrario, la NGP está sufriendo mutaciones que incluyen iniciativas que varían su oferta hacia los gobiernos. Claro que nacen nuevos modelos de gestión pública, pero no necesariamente para dejar a un lado o atrás el paradigma anterior. Recordar en este caso que la NGP convivió con formas de gobernanza pública propias de los años 80s y con la concepción burocrática tradicional de corte weberiano, como se dijo en el segundo capítulo de este texto para el caso latinoamericano. Así que la descripción que propone Criado (2016, p. 251) no parece suficiente para comprender la multiplicidad de propuestas que este trabajo presenta de manera preliminar. Esto está íntimamente ligado, como intenté hacer desde el inicio, a las variaciones de la matriz ideológica y teórica de la NGP que están en el neoliberalismo, el cual no parece dar muestras de un agotamiento que lo destine a la desaparición. Por el contrario, se puede inferir que, con las variaciones, adaptaciones y combinaciones a las realidades particulares del neoliberalismo, la NGP y los nuevos paradigmas están llamados a ser muchos, adaptativos y relativos a cada situación particular, según los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos que se den en cada región (Maillard, 2009, p. 1228).

Hacen falta trabajos que describan el nivel de implementación de los nuevos paradigmas, modelos o pequeños cambios dentro de la administración pública. También hacen falta mediciones que indiquen qué tan exitosos son esos modelos, si han superado las barreras impuestas por el modelo anterior y si derribaron las brechas entre la ciudadanía (sociedad), la administración pública y la política. En este sentido, no es claro cómo algunos paradigmas se adaptan a las circunstancias locales, en particular cuando se sabe que no se tratan de creación de modelos completos que reemplacen los anteriores, sino de aprovechamiento de infraestructura, particularmente, tecnológica para implementar aquellos cambios (Criado, 2016).

En ocasiones pareciera que los textos se dedicaran exclusivamente a definir las bondades de los modelos, pero no las “contraindicaciones”, más cuando se sabe que se trata de modelos utilizados en latitudes distintas, con poca vocación universal. Algunos pocos trabajos tienen el mérito de aportar estudios de caso en donde se ha implementado el modelo o parte del modelo, describiendo sus bondades y alcances (Eslava y Silva, 2021).

En el caso particular de algunos de ellos, las propuestas que buscan retomar elementos de la NGP para perfeccionarlos no analizan ni aportan tampoco evidencias que demuestren, por ejemplo, que los funcionarios elegidos popularmente tengan incentivos para escoger un “verdadero equipo de trabajo” (Álvarez, 2010, p. 59), cuando los del clientelismo están todavía muy presentes. No se afirma cómo lograr que “todos sus integrantes [de un despacho municipal] caminen en el mismo sentido”, que no sea en ocasiones los de un grupo político aislado. Por el contrario, esta propuesta parece apelar no solo a la “privatización” de las lógicas de la gestión pública, sino incluso del mismo proceso político, imponiendo normas técnicas a un proceso basado en redes sociopolíticas más complejas a las de la meritocracia en la gestión.

Por otra parte, no es claro, e incluso creo que es muy impreciso, asociar la representación de género con lo privado (Jaramillo y Monroy, 2014), aspecto que haría que el sector empresarial estuviera lleno de representación femenina. Habría que analizar la representación del género no en la diferencia entre público o privado, sino en la definición de roles de mando o dirección, y otros de tipo asistencial o auxiliar. Tal vez en esta dicotomía sí transcurre la discriminación por género que se debe presentar tanto en el sector privado como en el público. Por otra parte, nace la pregunta de si la progresiva presencia de la mujer en la administración, por lo menos en el nivel directivo, sí está

cambiando el desempeño del Estado, en particular, en lo que tiene que ver con las nuevas exigencias sociales. Esta pregunta queda sin responder en la literatura revisada.

### **El futuro de los estudios de la administración pública en los estudios políticos**

Tal y como se advirtió en la primera parte de este trabajo, la NGP tiene una coexistencia y florecimiento durante la égida del neoliberalismo en el mundo occidental. Esta coexistencia no es casual, ya que la NGP encuentra sus fundamentos ideológicos y políticos dentro del neoliberalismo. Y tal y como se dijo también en la primera parte, el neoliberalismo no es tampoco un monolito, sin transformaciones en el tiempo ni en los lugares en que se ha implantado. Ha tomado de aquí y allá fundamentos teóricos y disciplinares que le han permitido responder a inquietudes locales. Tampoco se puede reducir a la NGP a un monolito economicista. No obstante, muchas de las críticas a la NGP se basan en este argumento para condenar su fracaso en la provisión de servicios públicos, en particular, el de salud y educación, y en casos más extremos, el de seguridad.

Como es obvio, la NGP se desarrolló con más potencia en los lugares en donde tuvo las condiciones de posibilidad por su origen: el mundo anglosajón. Posteriormente, se difundió por los países desarrollados hasta llegar a los países del Tercer Mundo que lo adoptaron gracias a la promoción del modelo por parte de organismos multilaterales (Culebro, 2014, p. 54). El éxito de la expansión del modelo de NGP se asigna principalmente a la capacidad de aprendizaje del contexto internacional, en particular, de los países desarrollados quienes habían implementado el modelo y parecían ser paradigmas confiables.

Al igual que el neoliberalismo, la trayectoria de la NGP no se limita a un modelo exitoso implantado en varios lugares, sino más bien a un conjunto de reformas más o menos definidas que fueron adaptándose a los contextos a los que fueron llevados. Sus resultados han sido también variados, en algunos casos negativos por su propia forma de proceder o por influencia de la política y la ideología interna.

Otra de las razones por las que los teóricos de la administración pública, también políticos y ciudadanía en general, han considerado ajustar o reemplazar el modelo de la NGP, es porque el mundo es hoy más “inseguro y peligroso” (Christensen, 2007, p. 542). En algún momento, la preocupación por el terrorismo obligó a hacer cambios en la administración de la seguridad nacional, pero aun así nuevos fenómenos como la reducción de la clase

media, los problemas de seguridad alimentaria e incluso los novedosos de bioseguridad vuelven a replantear los fundamentos de la NGP (Chica y Salazar, 2021, p. 25). Además, la expansión del consumo a niveles nunca antes vistos a la mayor parte de la población, hace que los ciudadanos busquen mejor eficiencia en la provisión de servicios provenientes de lo público.

En cuanto a lo que tiene que ver con el NGP, su modelo de gestión sigue vigente y encuentra en la academia una revisión constante que no la transforma del todo en la acción real del Estado (Omar, 1989). No obstante, no se puede hablar de una transición del modelo de la NGP hacia uno radicalmente diferente, puesto que la evidencia muestra una combinación de términos que hacen pensar en una adaptación más que en una transformación.

El marco institucional le da también la legitimidad para que la acción técnica sea reconocida y aceptada por la ciudadanía. Sin pretender volver al modelo burocrático, una acción gubernamental es socialmente eficaz cuando tienen en cuenta no solo el logro del objetivo, sino también el procedimiento para llegar allí. Los resultados y los valores que condujeron a los actores para dirigirse a determinados objetivos son igual de importantes.

No hay que descartar que los movimientos que promueven un cambio en el modelo de NGP no sean más que retóricas utilizadas por los políticos para hacer cosas que a todos les parece obvias hacer y que nadie criticaría. En este sentido, los cambios propuestos, vengan de cualquier orilla política, tienen garantizada una legitimidad como propuesta hasta que son aplicados. Allí encuentran los problemas recurrentes que todo modelo debe sortear y de los cuales es difícil escapar. En estas instancias, es cuando se nota una incongruencia entre la propuesta y su cumplimiento, entre lo prometido y los resultados.

En este entendido, ningún país que haya implementado la NGP y haya probado sus insuficiencias, se ha divorciado totalmente con ella. Las propuestas de cambio radical o de reforma en realidad empiezan combinando las formas de coordinación vertical y la especialización departamental, como es el caso del NGP, y la coordinación horizontal y la recentralización de formas alternativas (Christiansen, 2007, p. 554). En este contexto, resulta difícil concertar las distintas direcciones que toman los actores al momento de concretar posibles reformas. Nos referimos a que las propuestas aquí esbozadas se ven comúnmente truncadas, incluso en sus países de origen, por las ambiciones partidistas e intereses involucrados.



Cualquier planteamiento novedoso acerca de la manera de gestionar los deberes del Estado debería estar dirigido por algunas cuestiones transversales a todo modelo de gestión. Para Aguilar (2016), estas cuestiones se basan en tres consideraciones: a) el concepto de eficacia pública, es decir, de la acción del Estado en relación con los fines a los que está ordenado socialmente; b) la cuestión de la confianza y la cooperación en las relaciones sociales, es decir, las relaciones horizontales de los individuos y los grupos con el gobierno y el Estado, y también entre los grupos interesados; c) una teoría del cambio (p. 38). Desde la perspectiva que ha asumido este trabajo, las tres son sin duda importantes como derroteros en el devenir de cualquier modelo de gestión, pero en lo que incumbe a la reflexión que se ha intentado hacer aquí, es necesario hacer énfasis en la segunda, ya que ella señala el pacto político y social de los individuos y los grupos de interés con el gobierno.

Por esta razón, se pueden esbozar algunos escenarios a futuro para la reflexión académica y también política de la gestión pública en las sociedades pospandémicas. En primer medida, la “coexistencia de dos grandes movimientos”, el que pregona la continuación de la NGP y sus resultados, y el que pretende introducir una serie de estrategias destinadas a mejorar la coordinación e integración del sector público. El segundo escenario, que prevé la profundización de las estrategias de coordinación y centralización de las actividades del gobierno, mediante novedosas formas de regulación y control como los mecanismos de evaluación del desempeño institucional a través de los *rankings*. Por último, un tercer escenario en donde se suscite una posible revalorización de la idea de ciudadanía y el retorno a nuevas formas de burocracia, en el marco de un “Estado regulador fuerte pero eficiente”, y en donde se genere una discusión sobre una lógica que privilegie la lógica de lo socialmente conveniente frente a la lógica de la eficiencia” (Culebro, 2014, p. 67-68).

Lo que sí habría que decir es que independiente de cualquier modelo, se hace más viva la necesidad de ejercer controles desde arriba, es decir, desde las dependencias con un mayor rango y por lo tanto de carácter político. También desde abajo, desde la ciudadanía, cuya movilización ejerce cada vez más presión a los agentes políticos por resultados en el ámbito de lo social. La NGP intentó evitar este fenómeno, lo que hoy nos da pie para seguir reflexionando en modelos que propicien un retorno a la política, una vuelta al control de la sociedad de los gabinetes administrativos, sin la excusa de la tecnificación apolítica. Esta propuesta no puede desconocer que las agencias o las instancias asociadas

al trabajo científico y tecnológico de carácter público encuentran en el trabajo mancomunado con las del sector privado mecanismos de innovación pública (Chica y Salazar, 2021).

La política, como campo monopolístico de las decisiones de dirección gubernamental, no puede desconocer sus fines sociales, ni siquiera si ellos mismos impiden la eficiencia estatal, argumento que utilizaron los neoliberales para abolir el modelo burocrático. Por el contrario, la política debe recuperar para sí las prerrogativas de hacerse con los asuntos sociales en todo su conjunto y no como beneficios marginales del equilibrio económico. Los políticos deben recuperar la dirección del Estado otorgando a la administración la posibilidad de volverse a pensar dentro del esquema político de gobierno.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis (2016). Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno. *Sociológica* (89), pp. 9-43.
- Álvarez Álvarez, Lucía. Erasmo Arrieta Álvarez, Adriana Espitia Saldarriaga y Juan Sánchez Chica (2010). Alcaldías con gestión pública eficaz, eficiente y efectiva planeada desde la campaña política. *Análisis político* (69), pp. 58-65.
- Arendt, Hanna (1997). *¿Qué es la política?* Paidós.
- Argyriade, Demetrios (2003). Ciencias e ideología en la administración pública; una perspectiva de las Naciones Unidas. *VIII Foro de Investigación: Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*. Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de México, pp. 99-117.
- Arjona, A. M. (2016). *Rebelocracy. Social order in civil war*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Bezes, Philippe et Marc-Olivier Padis (2008). La réforme de l'État : continuités et ruptures. *Esprit* 350(12), pp. 75-93.
- Bezes, Philippe et Patrick Le Lidec (2016). Politique de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique. *Revue française de science politique*, 66(3), pp. 407-433.  
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2016-3-page-407.htm>
- Bezes, Philippe, Didier Demazière, Thomas Le Bianic, Catherine Paradeise, Romuald Normand, Daniel Benamouzig, Frédéric Pierru and Julia Evetts (2011). New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? / New Public Management and professions in the public administration : Beyond opposition, what new patterns are taking shape? *Sociologie du Travail*, 53(3), pp. 293-348.
- Birman, Joël (2010). L'éclipsé du sujet et de la singularité dans le discours de l'évaluation. *Cahiers internationaux de Sociologie* 128-129, pp. 217-244.
- Bowles, Samuel and Herbert Gintis. (1986). *Democracy and capitalism. Property, community and the contradictions of modern social thought*. New York: Basic Books.
- Caicedo Ortiz, J., Baquero, S., & Rico Noguera, J. (2014). ¿Debilitamiento o fortalecimiento? Una lectura sobre la transformación del Estado en América Latina. *Papel Político*, 19(1), 15-37.  
Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/10852>

- Calvo, Kerman, Marta Gutiérrez y Luis Mena. Entre pasillos: la aplicación de la transversalidad en las administraciones públicas. *Revista de Estudios Políticos*, No. 178, pp. 137-168. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.178.05>
- Cardozo, Nelson Dionel y Pablo Bulcourf (2016). El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*, 49, pp. 216-238. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a12
- Carpintero, Ester Conesa y Ana M. González Ramos (2018). Neo-gerencialismo y austeridad en el contexto académico español y europeo. ¿Dos caras de la misma moneda? *Política y Sociedad*, 55(1), pp. 257-282. <http://dx.doi.org/10.5209/POSO.55883>
- Casas Arango, Germán Ignacio, Cristian Daniel Aguirre Henao y Lorena Patricia Mancilla López (2021). Burócratas y ciudadanos. La burocracia de nivel de calle en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional en el departamento de Antioquia. *Estudios políticos* 61, pp. 125-152.
- Castelazo, José (2010). *Administración pública. Una visión de estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cebrián Zazurca, Enrique (2016). El impacto de internet en el estado democrático. *Revista de Estudios Políticos*, No. 173, pp. 307-320. Doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.09>
- Cernadas Ramos, Andrés, Luca Chao Pérez y Carmen Pineda Nebot (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y sociedad* 54(1), pp. 163-189. <http://dx.doi.org/10.5209/POSO.49980>
- Chica-Vélez, Sergio Alberto y Cristian Andrés Salazar-Ortiz (2021). PosNueva Gestión Pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 28, 17-51. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Christensen, Tom y Per Lægreid (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y política pública XVI*(2), pp. 539-564.
- Cingolani, Luciana and Mihály Fazekas (2019). The role of agencification in achieving value-formoney in public spending. *Governance* (33), pp. 545-563.
- Completa, Enzo Ricardo (2016). “Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”. *Análisis político* 29, n.º 87, 60-76.
- Crespo González, Jorge (2017). Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado. *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 481-508. <http://dx.doi.org/10.5209/POSO.52199>

- Criado, J. Ignacio (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275, doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Culebro Moreno, Jorge E. (2014). Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública III*(1), pp. 53-74.
- Cyprus. Nicosia (2019). New Public Management in Education: A Call for the Edupreneurial Leader? *Leadership and Policy in Schools* (18)3, pp. 485-499. <https://doi.org/10.1080/15700763.2018.1475575>
- Davies, William. "The neoliberal state: power against 'politics'". In *The Sage Handbook of neoliberalism*. Cahill, O.; Cooper, M.; Koning, M.; Primrose, D. (eds). Los Ángeles: Sage Reference, 2018, pp. 273-283.
- Duménil, Gérard and Dominique Levy. « The crisis of neoliberalism ». En *The handbook of neoliberalism*. Edited by Simon Springer, Kean Birch and Julie MacLeavy. New York and London: Routledge, 2016, pp. 551-562.
- Duque Daza, J. (2014). La ciencia política en Colombia. Análisis de los planes de estudio, sus áreas y sus énfasis. *Papel Político*, 19(2), 377. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.lpcp>
- Escobar, A. (2007). El desarrollo y la antropología de la modernidad (Cap. I) en: *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, pp. 19-45. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana.
- Eslava, Adolfo y Santiago Silva (2021). Innovación pública como gobierno del cambio social. *Opera*, No. 28, pp. 97-110.
- Flores-Mariscal, J. R. Joel (2020). La Ciencia Política frente a las políticas públicas. Tensiones disciplinares dentro de la tradición estadounidense. *Estudios Políticos* No. 50, pp. 11-35.
- Fuentes, Claudio (2008). Resistencias a un cambio organizacional: El caso de la Cancillería de Chile. *Revista de Ciencia Política* 28(2), pp. 53-76.
- García Villegas, Mauricio y Javier Revelo Rebolledo (2018). "La construcción del estado local en Colombia". *Análisis político* n.º 92, 69-95.
- García Villegas, Mauricio y José Rafael Espinosa Restrepo (2011). "Estado, municipio y geografía". En *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Editado por García, M., García, M., Rodríguez, J. C., Revelo, J. & Espinosa, J. R. Bogotá: Dejusticia, 52-104.

- Gaudart, Corinne, Cécile Piney et Adelaide Nascimento (2015). Pilotage par la performance au quotidien dans une administration publique : conséquences sur les conditions de vie au travail des cadres de proximité et des agents encadrés. *Relations Industrielles* 70(4), pp. 766-787.
- Gomis-Balestreri, Miguel. (2017). Del gobierno electrónico al *big data*: la digitalización de la gestión pública en Colombia frente al control territorial. *Opera*, 21, pp. 25-53. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.03>
- Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas América Latina en: M. Lang and D. Mokrani (eds.), *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg / diciones Abya Yala, pp. 21-53.
- Guerrero, Omar (1989). *El Estado y la administración pública en México. Una investigación sobre la actividad del estado mexicano en retrospectiva y prospectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guillemot, Danièle et Gilles Jeannot (2013). Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé. *Revue française de sociologie* 54(1), pp. 83-110.
- Hood, Christopher and Ruth Dixon (2015). What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(3), pp. 265-267. doi:10.1111/gove.12150
- Jaramillo Ruiz, Felipe y María Catalina Monroy Hernández (2014). Paridad democrática por fuera de las urnas. Una aproximación a la participación de las mujeres en la administración pública en Colombia. *Opera* 16, pp. 35-53. Doi: 10.18601/16578651.n16.04
- Jones, Trevor et Tim Newburn (2009). Le managérialisme et la nature des réformes policières en Angleterre et au Pays de Galles. Understanding police reform in England and Wales. *Revue française de science politique*, 59(6), pp. 1175-1197. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-6-page-1175.htm>
- Knafo, Samuel (2020). Neoliberalism and the origins of public management. *Review of International Political Economy*, 27:4, 780-801, Doi: 10.1080/09692290.2019.1625425
- Leicht, Kevin T., Tony Walter, Ivan Sainsaulieu and Scott Davies (2009). New Public Management and New Professionalism across Nations and Contexts. *Current Sociology* 57(4), pp. 581-605. Doi: 10.1177/0011392109104355
- Lemaire, Elodie (2016). Les usages de la spécialisation dans la police. Les formes discrètes du management public policier. *Revue française de science politique*, 66(3), pp. 461-482. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2016-3-page-461.htm>

- Leyva, Santiago y María Fernanda Ramírez (2015). La ciencia política en Colombia: Una disciplina en continua expansión. *Revista De Ciencia Política* 35(1) pp. 71–94.
- Maillard, Jacques de (2009). Réformes des polices dans les pays occidentaux. Une perspective comparée. *Revue française de science politique*, 59(6), pp. 1197-1230. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-6-page-1197.htm>
- Mason, Paul (2016). Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro. Barcelona: Paidós.
- Massal, Julie y Carlos Germán Sandoval (2010). Gobierno electrónico. ¿Estado, ciudadanía y democracia en Internet? *Análisis político* (68), pp. 3-25.
- Mirowski, P. (2013). La doctrina del bloqueo del shock. El neoliberalismo como grupo de reflexión y programa político en: *Nunca dejes que una crisis te gane la partida. ¿Cómo ha conseguido el neoliberalismo, responsable de la crisis, salir indemne de la misma?* Barcelona: Planeta, pp. 49-127.
- Morales Casetti, Marjorie. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política* 34(2), pp. 417-438.
- Narbondo, Pedro (2011). Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 20(1), pp. 1-31.
- Parpart, J. & Veltmeyer, H. (2011). La evolución de una idea: estudios críticos del desarrollo en: H. Veltmeyer, I. F. H. and I. Ampuero (eds.), *Herramientas para el cambio: Manual para los estudios críticos del desarrollo*. La Paz: Postgrado en Ciencias del Desarrollo. Universidad Mayor de San Andrés, pp. 25-38.
- Peña, Víctor S. (2018). Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso. *Estudios Políticos*, No. 45, pp. 147-175.
- Peters, Michael A. and Petar Jandric. "Neoliberalism and the university". In *The Sage Handbook of neoliberalism*. Cahill, O.; Cooper, M.; Koning, M.; Primrose, D. (eds). Los Ángeles: Sage Reference, 2018, pp. 553-564.
- Pliscoff-Varas. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (73), pp. 141-164.
- Puello-Socarrás, JF. (2014). 'El Capitalismo del Buen Salvaje. Nuevo neoliberalismo e 'inclusión social', *Periferias. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 22, pp. 99-115.

- Puello-Socarrás, J. F. (2013). Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013), en: H. Ramírez (ed.), *O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise*, 13-57. São Leopoldo: Oikos - Unisinos.
- Puello-Socarrás, JF. (2008). Neoliberalismo y Nuevo neoliberalismo, en: *Nueva Gramática del Neoliberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 81-109.
- Quiggin, John (2018). Neoliberalism: Rise, decline and future prospects. In *The Sage Handbook of neoliberalism*. Cahill, O.; Cooper, M.; Koning, M.; Primrose, D. (eds). Los Ángeles: Sage Reference, 2018 pp. 143-153.
- Ramírez Brouchoud, María Fernanda (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del *New Public Management*. *Estudios políticos* (34), pp. 115-141.
- Rincón Ruiz, Alexander, César Rojas y Margarita Nieto (2018). Entre el mercado y la construcción local: reflexiones para una gestión más incluyente de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en el marco de los pagos por servicios ambientales. *Opera*, No. 22, pp. 103-118.
- Roché, Sébastien (2009). Politique et administration dans la formulation d'une politique publique. *Revue française de science politique*, 69(6), pp. 1147-1174. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-6-page-1147.htm>
- Rodríguez Takeuchi, Laura Kiku. "Los municipios colombianos y el conflicto armado. Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales". *Colombia Internacional*, n.º 70 (2009): 93-120. <https://doi.org/10.7440/colombiaint70.2009.04>
- Ruvalcaba Gómez, Edgar Alejandro (2019). Reseña: Ignacio Criado. (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Instituto Nacional de Administración Pública. En *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 28(56), pp. 48-51.
- Saavedra Echeverry, S. (2015). Las reformas del empleo público en Colombia bajo el marco de la Carta Política de 1991. *Papel Político*, 19(2), 413. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.repc>
- Sachs, W. (1999). The Archaeology of the Development Idea, *Planet dialectics: explorations in environment and development*, pp. 3-23. London: Zed Books.
- Salcedo Maldonado, Jorge Luis y Jorge Andrés Mejía Rubio (2008). La administración pública como un sistema análogo a la vida. *Opera*, No. 8, pp. 125-147.



- Schaap, Linze, Casper Geurtz, Laurens de Graaf y Niels Karsten (2010). Innovations in Sub-National Government in Europe. *Política y Sociedad* 47(3), pp. 145-163.
- Soifer, Hillel David (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia política* 32(3), 585-598.
- Stolowicz, B. (2016). “La construcción del sujeto político ‘progresista’ en: *El misterio del posneoliberalismo. Tomo II: la estrategia para América Latina* (Vol. 1). Bogotá: Espacio Crítico Editores -ILSA, pp. 779-825.
- Tavas, Bekir (2019). The discipline of public administration: new public administration and management. *International Journal of Eurasia Social Sciences*, 10(37), pp. 995-1007.
- Tetlock, Philip (2005). Expert political judgment: how good is it? How can we know? New Jersey: Princeton University Press.
- Tuirán Sarmiento, Ángel Alberto y Luis Fernando Trejos Rosero (2017). Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz. *Análisis político* No. 90, pp. 77-102.
- Uwe Wilkesmann and Sabine Lauer (2020). The influence of teaching motivation and New Public Management on academic teaching. *Studies in Higher Education* (45)2, pp. 434-451  
<https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1539960>
- Valdez Zepeda, Andrés y Arturo Vergara Ochoa (2017). La Nueva Gestión Pública basada en rankings: de la planeación a la evaluación. *Opera* 21, pp. 79-94. doi:  
<https://doi.org/10.18601/16578651.n21.05>
- Vergara Varela, Rafael y María Eugenia Rodríguez Vásquez (2017). Estudio sobre el estado de la literatura de la cultura organizacional en la administración pública desde el enfoque de análisis de contenidos. *Análisis. Revista colombiana de humanidades*. Análisis 49(90), pp. 111-134.
- Wacquant, L. (2009). “Coda teórica: un esbozo del Estado neoliberal” en: *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa: Barcelona, pp. 407-442.
- Weder, Janine R. (2009). *Shadow elite. How the world's new power brokers undermine democracy, government, and the free market*. New York: Basic Books.
- Zúñiga Ramírez, César A. Dualismo burocrático parlamentario y productividad legislativa: entre la administración y la política. *Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos*, 3, pp. 29-63.