

Revista Ciudades, Estados y Política. 3 (1): 95-116, 2016.
ISSN web: 2389-8437 – **ISSN papel:** 2462-9103. Colombia, Bogotá.
Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep
Creative Commons. Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0) http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES
Sección. Reflexiones / **Section.** Reflections / **Seção.** Reflexões
Tipo de artículo: Reflexión

Cuestionamientos a la estructura y a la actual cultura del paradigma de la nueva gestión o gerencia pública

Questions to the structure and culture of the new paradigm of management of new public management

Perguntas sobre a estrutura e a cultura atual do novo paradigma de gestão ou gestão pública

José Guadalupe Vargas-Hernández

Doctor en Economía Organizacional de la Universidad de Guadalajara y profesor e investigador de la misma Universidad. México, Zapopan, Jalisco. Correo electrónico: jvargas2006@gmail.com

Recibido: 15 de junio de 2015 / **Aceptado:** 6 de febrero de 2016.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar, de manera crítica, la estructura y la cultura actual del paradigma de la administración estatal, denominada *nueva gestión* o gerencia pública de las organizaciones. Se intenta explicar el porqué de la disfuncionalidad de las prácticas gerenciales, en la estructura y la cultura vigente de las organizaciones públicas, copiadas de un modelo centrado en los procesos administrativos, que hace parte de las prácticas de gestión de organizaciones privadas. Para hacerlo, se revisó la literatura respectiva, desde un enfoque neoinstitucionalista del tema, y se empleó el método de análisis crítico de las organizaciones. Más que disfuncionalidades, en este trabajo se señalan los principales cuestionamientos y preocupaciones frente a la implementación del paradigma de gerencia o gestión pública. Como conclusión central, se cuestiona la estructura y la nueva cultura del paradigma de la nueva gestión pública, teniendo en cuenta que ha embestido, con fuerza, el incipiente Estado de Bienestar, dando lugar a lo que se ha denominado *nueva gobernanza instrumental*, que lleva a que muchas de las funciones de política social sean desmanteladas o trasladadas a las organizaciones del mercado, con fines de lucro, o a las organizaciones sociales con funciones meramente asistenciales, altruistas y de beneficencia pública.

Palabras clave. Administración pública, instituciones públicas, cultura corporativa, gerencia pública, gestión administrativa.

Abstract

This paper aims to critically analyze the structure and the new culture of public administration paradigm named as the new administration or public management of public organizations. The main challenge is to try to explain why the dysfunctional management practices in the structure and the new culture of public organizations that are copied

from focusing on administrative processes management practices of private organizations model. In doing so, it has been reviewed the literature in general from the perspective of neo-institutionalism on this subject and by using the method of critical analysis of organizations. More than dysfunctions, in this work the main challenges and worries to the implementation of the paradigm of management or governance are identified. As a main conclusion of this analysis, the structure and the new culture paradigm NPM has been strongly questioned because rammed the emerging welfare state resulting in what has been called the new instrumental governance intended that many of social policy functions be dismantled or moved to market organizations for profit or social organizations with welfare functions purely altruistic and public altruism and charity.

Keywords. Public administration, public institutions, corporate culture, public management, administrative management.

Resumo

Este trabalho tem por objetivo analisar, de forma crítica, a estrutura ea cultura do paradigma atual da administração do Estado, chamado de nova gestão pública e organizações de gestão. Aqui nós tentamos explicar por que as práticas de gestão disfuncionais na estrutura existente e cultura das organizações públicas, copiados de um modelo focado em processos administrativos, que faz parte das práticas de organizações privadas de gestão. Para fazer isso, a literatura relevante foi revisto, a partir de uma abordagem neo-institucionalista ao assunto, e o método de análise crítica das organizações empregadas. Mais do que disfuncional, neste trabalho as principais questões e preocupações relativas à implementação do paradigma da gestão ou governação são identificados. Como principal conclusão, a estrutura e a nova cultura do novo paradigma de governo é questionada, considerando que bateu com força, o Estado social emergente, dando origem ao que tem sido chamado de o novo governo instrumental, levando que muitas das funções de política social são desmanteladas ou movido para organizações de mercado, para o lucro, ou organizações de bem-estar meramente sociais, altruísta e funções de caridade.

Palavras chave. Administração pública, instituições públicas, cultura corporative, gestão pública, gestão administrative.

1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar los efectos que han tenido la estructura y la nueva cultura del paradigma de la nueva gestión, o gerencia pública, en el desempeño de las funciones principales del Estado. En él se propone, además, proveer un marco de referencia teórico-metodológico que posibilite el análisis de las funciones e instituciones de la administración pública.

Los académicos de la administración pública han sido cuidadosos para intentar distinguir la administración de las organizaciones públicas, frente a la de la política y frente al diseño mismo del Estado. La distribución y el ejercicio del poder político, por ejemplo, y las interrelaciones que tienen con el establecimiento de la responsabilidad de las estructu-

ras y de la cultura administrativa de los estados. La nueva gerencia pública o gestión, le ha dado ímpetus sustanciales, prácticos e intelectuales, a un amplio movimiento ubicado fuera del tradicional modelo burocrático de organización pública, que ha sido descrito como pos-burocrático.

La nueva tendencia de la administración de los asuntos públicos: la nueva gerencia pública, ha sido denominada así a partir de un movimiento de redescubrimiento que se ha popularizado como el movimiento de reinención del gobierno de Osborne y Gaebler (1992, 1993). El *gerencialismo*, como también se le conoce a este paradigma, ha adquirido una fuerte influencia en la denominada nueva gerencia pública, que se orienta principalmente hacia la administración interna de las organizaciones y donde el rol que juegan los administradores públicos, como líderes, es crucial.

Con la implementación de los procesos de la nueva gerencia pública, las organizaciones del sector estatal innovan formas de producción y distribución de servicios públicos, a través de mecanismos tales como la privatización, la subcontratación, los cobros de derechos y cuotas, los productos y aprovechamientos, y los asociacionismos entre varios niveles de gobierno, diferentes organizaciones voluntarias y empresas privadas. Muchos defensores de la nueva gerencia pública parecen asegurar y asumen que el respeto por los valores tradicionales del servicio público permanece, pese a las reformas sustanciales en organización y administración, y a pesar de la emergencia de nuevos valores.

Sin embargo, la implementación de este paradigma en la administración pública, ha dado origen a varios cuestionamientos y preocupaciones. Este trabajo pretende revisar algunas de las preocupaciones y cuestionamientos centrados, principalmente, en la estructura y en la nueva cultura del paradigma de la nueva gerencia o gestión pública, mediante un análisis crítico, orientado bajo el enfoque del neo institucionalismo, como marco teórico – metodológico.

Por lo tanto, la pregunta de investigación se centra en determinar cuáles son los principales efectos que permiten cuestionar la estructura y la nueva cultura del paradigma de la gerencia pública.

2. La emergencia de un nuevo paradigma en administración pública: la nueva gerencia pública

En el contexto actual de la globalización de procesos económicos, la gestión de las organizaciones públicas ha mostrado un agotamiento de paradigmas teórico-metodológicos, de objetivos académicos y de trabajo empírico. Los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han aceptado de diferentes formas los cambios de la nueva administración pública, integrados en otro paradigma que se denomina la *nueva gestión pública* o *nueva gerencia pública*, el cual representa un cambio de modelo frente al trabajo clásico de Thomas Kuhn, en la revolución científica. El actual paradigma es una transformación que reta al anterior y que, al final, lo reemplaza.



En la actualidad, es posible encontrar más de 21 significados de la palabra *paradigma*. El primer significado del término es metafísico o epistemológico y no tiene una relación directa con la validez científica. Paradigma es un logro reconocido universalmente, un mito, una filosofía, un libro de texto o un trabajo clásico, una tradición entera, un logro científico, una analogía, una especulación metafísica exitosa una ideación aceptada en común, una ley, una fuente de herramientas, una ilustración estándar, una ideación del tipo de instrumentación, un paquete de tarjetas anómalas, una fábrica de herramientas de máquinas, una figura completa que puede ser vista de dos formas, un conjunto de instituciones políticas, un estándar aplicado a la cuasi-metafísica, un principio de organización que puede gobernar las percepciones por sí mismas, un punto de vista epistemológico general y una nueva forma de ver algo que define un amplio espectro de la realidad (Masterman, 1970, pp. 61-65).

El actual paradigma de la nueva gerencia pública o nueva gestión pública, constituye un intento de reforma de las administraciones burocráticas que, desde principios de los años ochenta, se ha extendido a través de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El paradigma de la nueva gerencia pública se ha enfocado en la solución de los problemas intra organizacionales de las organizaciones públicas que pueden relacionarse con estilos de liderazgo autocráticos, ineficiente implementación de tecnologías de información y telecomunicación, sistemas de producción ineficiente de bienes y servicios, etc., (Klages y Hippler, 1991, p. 123).

En un sentido más amplio, la nueva gerencia pública es la gestión de las organizaciones del sector público. Y es en este sentido que aparecen investigadores como Burrell y Morgan (1979, p. 85) quienes argumentan que las teorías organizacionales se prestan, a sí mismas, para el análisis kuhniano, con base en diferentes escuelas que se van sucediendo unas a otras, puesto que cada nueva teoría o enfoque teórico soluciona las anomalías dejadas por las anteriores. Sin embargo, otros investigadores, como Séguin-Bernard y Chanlat (1983, p. 33), encontraron sólo dos paradigmas reales entre las diferentes teorías de la organización: el del funcionalismo y el de la teoría crítica. La nueva gerencia pública o nueva gestión pública es un paradigma sustentado en las reformas estructurales macroeconómicas y fiscales, y lo hace a la par de las reformas administrativas.

3. Las reformas estructurales

En el contexto de la economía globalizada, las reformas estructurales e institucionales del Estado nacional se han hecho inevitables. Un amplio rango de reformas estructurales, basadas en la necesidad de cambio en la economía, que se aúna a los procesos de globalización económica, implicaron la aplicación de modelos de mercado y de principios de negocios para la administración de las organizaciones públicas. El rango de las reformas estructurales del Estado, introducidas por los conservadores, es el que ha producido mayores cambios en las organizaciones y en las funciones de gobierno. Muchas de estas reformas estructurales están conectadas con el movimiento de reformas conocido como la nueva gerencia pública, que se basa en la aplicación de mecanismos de mercado y en principios de negocios enfocados al sector público. Las reformas estructurales vienen a ser la semilla, bajo la rúbrica de la nueva gerencia pública, que impulsan su implementación con el uso de las técnicas administrativas que son exitosas en el sector privado.

Tanto a los proponentes, como a los críticos de la nueva gerencia pública, les ha faltado claridad para exponer los fundamentos respectivos; esto se ha repetido al momento de evitar confusiones, cuando se intenta equilibrar la nueva gerencia pública con las reformas estructurales, y también cuando se busca hacer distinciones de cada una de ellas, en cuanto a sus principales componentes. Entre estos componentes se enfatizan la reducción de las actividades las organizaciones públicas del gobierno mediante procesos privatizadores y de contratación, la creación de nuevas formas organizacionales, tales como las agencias de servicios, las alianzas estratégicas, y la adopción y adaptación de nuevos enfoques administrativos, como el empoderamiento o *empowerment*.

Los resultados de las políticas estructurales institucionales explican las dinámicas organizacionales, cuyos efectos significativos incluyen la competencia administrativa de proyectos, para lograr equilibrios de los miembros en el logro de los objetivos. Las reformas estructurales recientes y anticipadas, en la organización y administración del servicio público, parecen encaminadas a complicar significativamente las responsabilidades éticas. Las reformas estructurales han resultado en el desmantelamiento de un sistema de servicio civil unificado y monolítico como se institucionalizó en el siglo 19, llegando a desarrollar una federación flexible de pequeñas unidades organizacionales o agencias y corresponsalías (Kemp, 1993, p. 8).

4. Reformas administrativas al aparato burocrático del Estado nacional

El uso de la tecnología de intervenciones estructurales, comportamentales, de procesos y socio-técnicas, a nivel macro-organizacional, utiliza instrumentos y herramientas administrativas, financieras y de recursos humanos. Las reformas estructurales, radicales, de las organizaciones del sector público y las reformas en la informatización, son motivadas por el enfoque de la reingeniería de procesos de negocios, y arrastradas por la revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

El término *manejo de la información* comprende cinco elementos sustanciales: la introducción del mensaje basado en la tecnología, para dar forma y cuidar el proceso de recuperación de la información; el reajuste de la información, los flujos y las relaciones de la información, que facilitan los procesos administrativos de la información en las organizaciones, así como los cambios de la estructura organizacional, en donde se introduce la información de la tecnología; el desarrollo de las políticas de la información, como un área diferenciada de la toma de decisiones de la organización, y el uso de la experiencia específica en el campo de la información.

La administración pública de los gobiernos ha tenido profundas reformas, incluyendo el surgimiento de la nueva gerencia pública, desde inicios de los años sesenta. Asimismo, desde principios de los años ochenta, se ha impulsado la reforma administrativa denominada nueva gerencia pública o nueva gestión pública, que ha sido implementada a través de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La administración orientada a la liberación y la administración orientada al mercado han surgido, principalmente, por la asociación cercana que tienen con la revolución global existente en la administración pública; una revolución alentada por el interés existente en la reforma estructural gubernamental, a gran escala.



El concepto de gerencia pública, como forma de gerenciar las organizaciones del sector público, considera “facetas” las actividades para manejar las organizaciones del sector público, bajo el criterio de que la práctica administrativa y política se presenta, con frecuencia, dentro del contexto de las reformas administrativas. Los académicos, al igual que los políticos y los burócratas de los gobiernos, consideran que la nueva gerencia pública es una forma diferente de estudiar y mejorar las organizaciones públicas y la administración pública.

La nueva gerencia pública es un concepto ideal frente a la estructura, los procesos, los comportamientos y el funcionamiento de la administración pública que se basa en los elementos organizacionales globalmente aceptados como unidades de la nueva gerencia pública intrínseca. La propuesta de la nueva gestión pública intenta comparar los diseños existentes con los nuevos, bajo la etiqueta de la administración pública tradicional. En la Tabla 1 se comparan la nueva gestión pública y la administración pública, desde los principales componentes, para determinar la naturaleza instrumental de la nueva gobernanza del Estado.

5. Cuestionamientos críticos al paradigma de la nueva gerencia pública o nueva gestión pública

Los promotores del paradigma de la nueva gestión pública anuncian que el paradigma de la administración pública burocrática está muerto y que se asiste al nacimiento del paradigma postburocrático y postmoderno. Se cuestiona si la nueva gerencia pública es un paradigma en el sentido Khuniano, así como las consecuencias que esto trae, para el estudio y la adquisición del conocimiento en las organizaciones públicas.

Se cuestiona si la gerencia pública es un nuevo paradigma entre otras razones porque representa la introducción de ideas del campo de la administración privada a otro campo de la administración pública, tales como una transferencia o préstamo que puede ser fructífero. Por otra parte, también está la cuestión de que los paradigmas llevan a reflejar el grado de diferencias entre el nuevo paradigma de la gerencia pública y el viejo paradigma de la administración pública.

Al respecto, Kuhn dice (1970, p. 299) que puede representar una transferencia espuria. Moe (1993, pp. 46, 48), por ejemplo, reconoce la existencia de un hueco entre la teoría de este paradigma legal y su implementación: los legisladores sufren más y más del llamado pensamiento no deseado, debido a sus intereses, realizan una redacción descuidada y evidencian indiferencia frente a la organización del sector público.

El modelo analítico que se emplea para el análisis crítico del paradigma de la nueva gerencia o gestión pública, se fundamenta en las bases teórico-metodológicas del neo institucionalismo, una teoría sobre la cual se revisan las variables de estructura y cultura organizacional, para delimitar las preocupaciones y los cuestionamientos de la nueva gerencia pública, como un paradigma universal.

Tabla 1. Componentes de la nueva gestión pública y de la administración pública

Componentes	Nueva gestión pública	La administración pública tradicional
Enfoque	Clientes	Ciudadanos y comunidades
Medios principales	Administración	Formulación de políticas
Características de los servidores públicos	Emprendedor (Actuando)	Analista (Pensando)
Valores	Emprendimiento, libertad para los administradores, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, toma de decisiones	Responsabilidad ministerial, prudencial, estabilidad, ética, probidad, justicia, transparencia
Vocabulario	Servicio al cliente, calidad, habilidades, gerencialismo, empoderamiento, privatización	Interés público, democracia, equidad social, debido a procesos
Cultura	Sector privado, innovación, administración de negocios, rendición de cuentas por resultados, dicotomía política-administración	Burocrático, jerárquico, funcionalista, estabilidad, procesos de rendición continua, política-administración
Estructuras	Servicio civil como unidades organizacionales, gobierno simple y frugal, introducción a mecanismos de quasi-mercado, descentralización	Servicio civil como una institución, departamentos grandes, sistemas amplios de gobierno, asignación de recursos por la autoridad central

Nota. Adaptado de "Klages y Hippler Klages, H. y Hippler, G. (1991). *Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, p. 123".

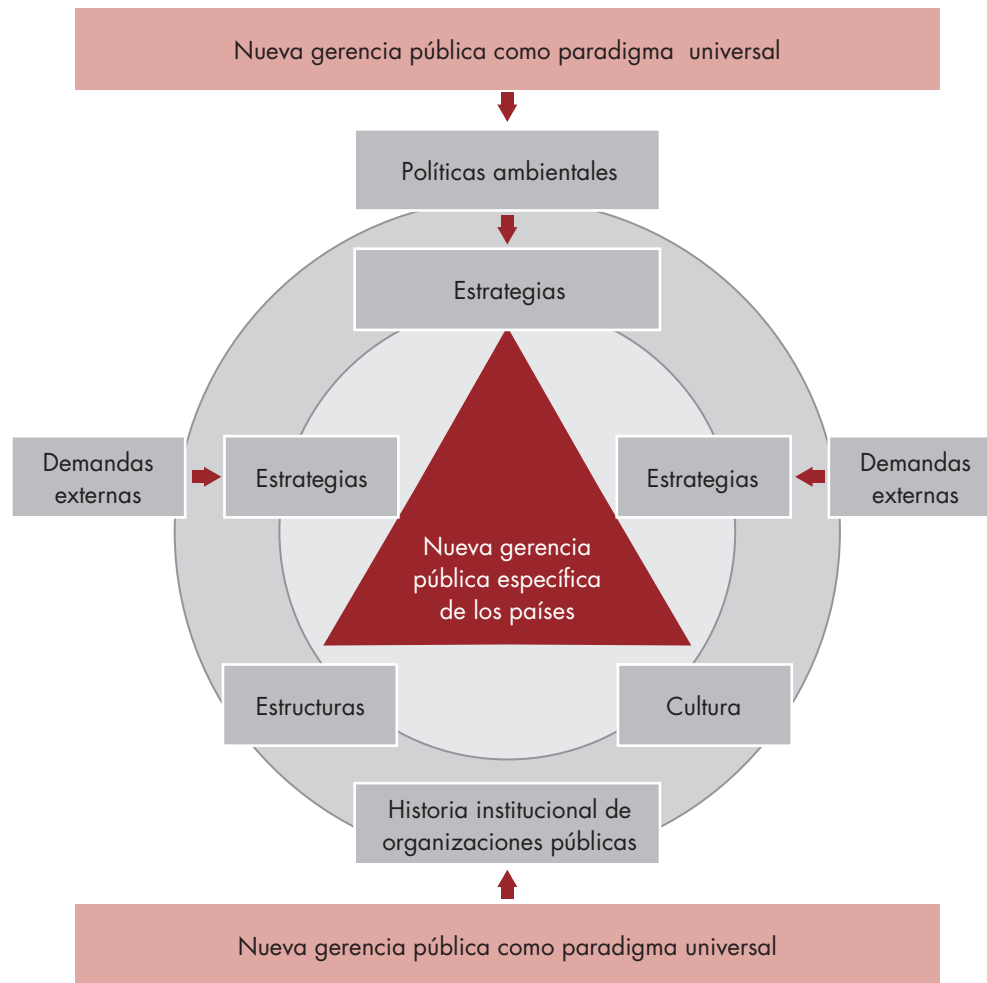
En la Figura 1 se muestran los principales aspectos a considerar dentro de la gerencia o gestión pública, como paradigma universal; son la base del cuestionamiento de lo que se ha bautizado como nueva gobernanza instrumental del Estado.

6. La estructura de gobernanza

La evaluación de cómo contribuyen las habilidades de la gestión pública, en el ejercicio discrecional, con relación a los resultados del gobierno, dados por la indudable importancia de factores tales como el diseño de la política pública, la dependencia de los recursos y las estructuras organizacionales, es otro cuestionamiento existente. La reforma del gobierno y la estructura de gobernanza es uno de los retos clave que enfrenta el papel del gobierno central, en años recientes.

Las últimas décadas han evidenciado cambios profundos en las estructuras organizacionales del andamiaje económico y los derechos sociales. Estos cambios han generado alto impacto en el incremento de niveles de privaciones, pobreza y exclusión social. En materia de organización, resultan importantes las variables de estructuras y estrategias organizacionales, que se vinculan con el poder, la influencia, la supervisión y el control.

Figura 1. Nueva gerencia o gestión pública como paradigma universal



Nota. Adaptado de "Klages, H. y Hippler, G. (1991). *Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, p. 123; Burrell, G. y Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. Portsmouth, NH: Heinemann Educational Books, p. 85 y Séguin-Bernard, F. y Chanlat, F., J. (1983). *Introduction in L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique*. Vol. 1, Les theories de l'organisation, Saint-Jean, éditions Préfontaine, Inc., p. 35".

El grado de interacciones benéficas que resultan de la coordinación de estas dimensiones y de combinar las relaciones entre la organización de la sociedad, la estructura del Estado y la naturaleza e involucramiento de las actividades corporativas y cívicas, constituyen factores determinantes del nivel de desarrollo.

Los procesos de gobernanza implican las formas de coordinación social entre las relaciones interdependientes y algunas veces complejas entre las diferentes agencias son coordinadas para lograr la estabilidad entre un rango de intereses de organizaciones públicas y privadas (Kooiman, 1993, p. 62). No obstante, a pesar de que su propiedad y sus orígenes se sustentan de manera firme en un sector organizacional, comparten la posesión de algunos elementos estructurales de otros sectores organizacionales.

Los autores Billis y Glennerster (1998, p. 79) demuestran que el concepto *sectores organizacionales* es una herramienta poderosa, para explicar con argumentos que ningún

sector tiene un monopolio de características estructurales inherentes, que sean virtuosas, tales como la propiedad, los recursos organizacionales, los grupos de interés, etc., que evoquen percepciones de diferentes estados de desventaja, experimentados por los usuarios de los servicios de dichas organizaciones, definidos en términos financieros, personales, sociales y comunitarios.

La ventaja o desventaja comparativa de los sectores organizacionales, requiere analizar las interacciones entre los proveedores y los usuarios de diferentes agencias. La ventaja competitiva local simboliza un acercamiento para analizar las interacciones entre los elementos estructurales de las agencias, que inciden en las respuestas específicas de las organizaciones frente a las demandas de su entorno y que favorecen su desarrollo. Una diferencia estructural radica en la constitución estatutaria de las organizaciones; aquellas que tienen responsabilidad frente a los electorados y frente a las organizaciones privadas que no lo están.

La estructura de la organización social y gubernamental es el reflejo de procesos históricos, culturales, sociales, políticos y económicos. Alrededor de la institución del parentesco, por ejemplo, se han estructurado las organizaciones y las instituciones económicas, sociales, políticas y religiosas, en las sociedades pre-estatales. El institucionalismo comparativo extiende la tesis de Weber (1982, 1996), basándose en el argumento de la existencia de dimensiones organizacionales, es decir, las estructuras internas que establecen y desarrollan la continuidad de las capacidades y la credibilidad interna, en relación con los grupos de interés y los clientes externos. La relación de la estructura interna del Estado con la sociedad se sostiene, por igual, para las organizaciones y para la sociedad.

Las organizaciones públicas existen para administrar las regulaciones establecidas en las leyes y reglamentos correspondientes en cada elemento de su ser, su estructura, su personal de asesores, el presupuesto y el propósito como el producto de la autoridad legal (Fesler y Kettl, 1991, p. 9.; O'Toole jr y Meier, 2009, p. 508).

En los tiempos actuales, de acuerdo a Kettl (1993, p. 55) las fronteras entre las naciones se borran por los procesos de globalización económica y también por los cambios en los procesos de administración burocrática, hacia nuevas formas de gerencia pública. Llega a ser más difícil de determinar, con certeza, donde están las fronteras de las organizaciones gubernamentales, tales como saber en qué lugar inician las organizaciones y las agencias del gobierno, y dónde terminan en sus interrelaciones con otras estructuras organizacionales, como por ejemplo los contratistas.

Por simplicidad, se argumenta que existe ambigüedad en las organizaciones donde se mezclan las interrelaciones individuales y de asociaciones de grupos. La ambigüedad de los grupos de interés surge y se acompaña de las tensiones profundas que resultan de la confrontación entre las demandas de estructuras de mando burocrático del personal a sueldo, con los requerimientos para la membresía de los individuos cuyos esfuerzos voluntarios dan sustento a una asociación democrática.

Las fallas de las jerarquías individuales identificadas con las burocracias públicas y el mercado político representan el punto crítico para terminar en la formalidad de una



ambigüedad organizacional. Sin embargo, las estructuras organizacionales burocráticas son menos ambiguas, usualmente sujetas a rendición de cuentas y transparencia de acciones, que no necesariamente son efectivas en la entrega de los servicios humanos y la satisfacción de necesidades individuales y colectivas. Existen muchos conceptos y definiciones de rendición de cuentas y de transparencia entre los científicos de la ciencia económica, la ciencia política, la contabilidad financiera, las ciencias administrativas, las organizaciones internacionales, etc. El debate sobre la conceptualización y la definición de transparencia y rendición de cuentas ha dado como resultado una proliferación de significados y conceptos (Lindberg, 2009, p. 8; Stirton, Lindsay y Martin Lodge, 2001, p. 482).

El concepto de responsabilidad, en la administración pública, hace referencia a la capacidad, la rendición de cuentas y la obligación. La responsabilidad es la capacidad para actuar que tienen las autoridades de un servicio público como desempeño de sus funciones y obligaciones derivadas de las regulaciones. La rendición de cuentas es la obligación que tienen los funcionarios y servidores públicos para proporcionar información, justificaciones y explicaciones a otras autoridades y a la ciudadanía en general por el desempeño de sus funciones. La responsabilidad como una obligación para asumir las consecuencias de las acciones derivadas del ejercicio de su autoridad (Hogwood, 1999, p. 23, Caiden, G. E. 1989, p. 34).

Las estructuras de los gobiernos burocráticos se reconfiguran con el apoyo de las nuevas técnicas administrativas, con el soporte de sistemas de comunicación interna y externa, y con los procesos de innovación direccionados a desarrollar nuevas formas organizacionales.

Las estructuras de gobernanza de los Estados cambian, pero las naciones Estado continúan controlando importantes recursos, que les permiten influenciar, en varios grados, los resultados de las políticas. Los recursos con que cuentan los diferentes actores pueden ser organizacionalmente determinados y estructurados de conformidad con la forma e intención del ejercicio del poder, que delimita cómo deben ser usados esos recursos, para alcanzar las metas establecidas. Cerny (1990, p. 138) argumenta que el papel de los actores del Estado cambia por la locación crítica que tienen en el creciente campo estructurado y penetrado de acción de las organizaciones transnacionales. Estas interrelaciones, actualmente, incrementan el impacto de la estructura del Estado en formas complejas que se dan entre el Estado y las organizaciones transnacionales.

El acercamiento teórico para el análisis de las organizaciones públicas es ejemplificado por Rosenthal (1982, p. 112) y Kelman (1990, p. 76) quienes analizan cómo las políticas y estructuras organizacionales afectan el desempeño organizacional y administrativo. La participación compartida de las organizaciones de trabajadores, ciudadanos, residentes, civiles, etc. y otras organizaciones, como las agencias del Estado, crean posibilidades de clases sociales locales y específicamente de los grupos de interés local que se organizan a lo largo de las líneas que son definidas por la división del trabajo. La referencia de Lynn (1996a, p. 104) es obligada en el contexto virtualmente de cada tema significativo en la agenda para la decisión pública y política que involucran temas institucionales y estructurales (Lynn, 1996b, p. 105; 1997, p. 38).

El cambio económico protege los nuevos arreglos institucionales, bajo las regulaciones de Estado, sobre los públicos masivos, porque la construcción de nuevas formas institucionales y los arreglos organizacionales posibilitan la realización de poderes que van de abajo hacia arriba en la estructura de poder de las organizaciones públicas, las cuales resultan difíciles de entender para las clases populares. Un arreglo institucional representa un orden establecido con un patrón de interés y con una distribución del valor entre los diferentes grupos de interés.

Derivada de la teoría del agente-principal, la teoría de los contratos implícitos y la economía de los costos de transacción agregan sutilezas conceptuales a la relación entre la estrategia y la estructura del mercado. El liderazgo organizacional y las estrategias administrativas son, por tanto, fenómenos endógenos frente a la teoría de la firma, dentro de sus estructuras organizacionales, industriales y de mercado, porque los hechos se relacionan con el mercado de la firma y de la industria, de tal forma, que predicen las estrategias administrativas de la firma. Las estructuras institucionales que son responsables de la implementación de las políticas públicas pueden ser subcontratadas en organizaciones diferentes y separadas.

Las estructuras formales de las organizaciones se corresponden con lo que debe denominarse como la concreta expresión de la política pública, que incluye las metas de los objetivos legislados, las oficinas y las agencias con obligaciones asignadas: organizaciones, diseños de políticas, presupuestos y arreglos financieros y de contabilidad. El acercamiento teórico de Rosenthal (1982) y de Kelman (1990), como investigadores de las comunidades de políticas públicas, proporciona las bases para el análisis institucional y organizacional de las políticas y de las estructuras que afectan el desempeño administrativo y organizacional. Hay un número infinito de formas en las cuales estas dimensiones estructurales pueden ponerse juntas en las organizaciones, pero mientras que todas las burocracias juntas son diferentes, también hay burocracias similares, cada una con diferentes estructuras básicas de organización.

En la Tabla 2 se evidencian las cuatro estructuras básicas de organización pública. Se observa que la estructura puede ser puesta en la organización pública y que hay, de hecho, pocos tipos básicos de configuración estructural, cada uno de las cuales tiene considerables potenciales para variaciones detalladas.

En este mismo sentido, las configuraciones organizacionales se estructuran en función de los procesos rutinarios para el ofrecimiento de servicios específicos. La administración puede ser una organización funcional, separada y distinta, y una que comparta las mismas estructuras que tienen las áreas operativas.

En la teoría social se origina el concepto de campo organizacional a partir del cual, los procesos de la burocratización y otras formas de cambio ocurren (DiMaggio y Powell, 1991, p. 64) como resultado de los procesos que hacen registros similares, sin que necesariamente se hagan más eficientes. Esto resulta porque se supone que la definición de campo estructural es como una tarea reconocida de la vida institucional, tal como ocurre en las agencias reguladoras. Una vez que se identifica el campo organizacional,

Tabla 2. Cuatro estructuras básicas de organización

Estructura	Características	Oportunidad
Burocrática Mecánica	Pequeña variedad de especialistas Generalistas como administradores Altamente centralizados Autoridad basada en posiciones Líder fijado Altamente estratificada Reglas y responsabilidades claras Alta formalización	Gran demanda por servicios Servicios estandarizados Economías de escala tecnologías simples.
Orgánica profesional	Gran variedad de especialización Profesionales como administradores Altamente descentralizada Autoridad con frecuencia basada en habilidades Liderazgo cambiante Altamente igualitaria Baja formalización Roles y responsabilidades no definidos	Pequeña demanda Servicios no estandarizados Sin economías de escala Tecnologías complejas Alta calidad Adaptable a las condiciones cambiantes.
Artesanía tradicional	Habilidades artesanales y semiprofesionales Centralizados pero autonomía del trabajo Con frecuencia dominado por el fundador Pequeño componente administrativo Baja formalización Tamaño reducido	Demanda local moderada Servicios parcialmente estandarizados No hay economías de escala Tecnologías simples Fácil de iniciar Adaptados a las necesidades locales
Mecánica-orgánica mixta	Ingenieros y especialistas Agentes del campo profesional Centralizada y descentralizada Gran tamaño Algunos componentes mecánicamente estructurados y algunos orgánicamente estructurados Tecnología sofisticada Capital intensivo Dominación por comités	Demanda entre moderada y grande Múltiples productos de la misma tecnología Economías de escala Tecnologías complejas Diversificación como estrategia Productiva y adaptable Altos costos de inicio Posibles conflictos de valor

Nota. Adaptado de "Hage, J. y Finsterbusch, K. (1987). Organizational change as a development strategy. Models and tactics for improving third world organizations. Boulder: Lynne Rienner, p. 56"



las fuerzas que gobiernen el cambio y, en particular, aquello que es el isomorfismo organizacional, son fácilmente identificadas.

La autonomía que reclaman las estructuras burocráticas, para el ejercicio exclusivo de las funciones administrativas y de dirección, se sustenta en el profesionalismo de las capacidades administrativas, distintas de las estructuras políticas. Bajo el enfoque de la nueva gestión pública, estas se caracterizan porque sus unidades organizacionales se diseñan con estructuras pequeñas y simples, en vez de sistemas complejos de grandes estructuras, que se orientan a la entrega de servicios a la ciudadanía.

La organización con estructura descentralizada define de nuevo las funciones y relaciones existentes entre las estructuras del Estado y las organizaciones e instituciones locales. Las organizaciones con estructuras centralizadas ejercen un mayor control de los recursos, aunque no necesariamente en forma más eficiente, asignan y redistribuyen estos mismos recursos. La concepción de los procesos de descentralización, como procesos intermedios para la creación de un nuevo orden y una nueva estructura del Estado, presupone una redistribución de funciones que facilitan la eficiencia de acción colectiva y la eficacia democrática de las sociedades y comunidades donde se desarrollan.

La tendencia de la descentralización de estructuras y de los procesos de programas y presupuestos, en las organizaciones públicas, cuenta con una de las más altas prioridades en la mayoría de las organizaciones del sector público, en los diferentes niveles de gobierno. La tendencia de las organizaciones públicas, que descentralizan sin separarse de lo preexistente estructura del Estado, confunden los procesos de descentralización con los procesos de desestructuración de la organización unitaria. Esta confusión se da porque usan como un parámetro para la diferenciación no tanto la intensidad de la distribución territorial de las funciones del Estado sino los resultados finales de los procesos y las motivaciones que animaron esos procesos.

Por el contrario, en sistemas con estructuras de organizaciones federalizados o confederados, las organizaciones locales ejercitan todas las funciones no delegadas a nivel federal. Las organizaciones públicas, con tendencia a ser postmodernas, se caracterizan por ser estructuras administrativas más planas, cercanamente relacionadas con sus objetivos, que llegan a ser más claros.

Bajo ciertas circunstancias, las relaciones de intercambio pueden ser gobernadas por la reciprocidad y colaboración presentes en las estructuras de redes, más que por contratos completos e incompletos o implícitos o estructuras de autoridad formal. No obstante, las operaciones organizacionales se estructuran en redes de interrelaciones definidas por obligaciones legales, morales, las demandas y las presiones de los anfitriones de otros actores, especialmente delimitadas por las legislaturas y los jefes ejecutivos electos. Powell (1990, pp. 326-327) agrega más sutileza a los análisis organizacionales, cuando elucida las condiciones que dan lugar a las formas estructurales de redes de organización.

Los teóricos no weberianos hicieron una combinación de normas y conexiones de las interrelaciones entre los individuos como los fundamentos constitutivos de las estructuras



y comportamientos de las organizaciones no burocráticas, de los funcionamientos burocráticos y de las relaciones entre diferentes ámbitos institucionales.

La burocracia del sector público, articulada en estructura administrativa, se implica dentro de un sistema socioeconómico y político particular. Una estructura de burocracia representativa puede articular, ponderar y evaluar mejor las preocupaciones que resultan de la implementación de políticas sociales destinadas a la entrega de servicios sociales para la ciudadanía. Los burócratas, empleados que trabajan dentro de las estructuras del gobierno y los empleados que laboran dentro de la estructura organizacional del proveedor contratista, son los responsables, como servidores, de promover la entrega de calidad de los servicios, con servicios de calidad frente a la ciudadanía.

El enfoque organizacional del sector público y del gobierno de Heymann (1987, p. 81) enfatiza las expresiones e implicaciones de los valores y la creación de propósitos, que no se limita solamente a los pocos individuos o directivos ubicados en lo más alto de las cúspides de las estructuras administrativas de las organizaciones públicas. Se reconoce que los administradores públicos de los diferentes niveles, en la estructura de una agencia administrativa, trabajan a través de procesos colectivos. Las estructuras organizacionales son más visibles y consecuenciales en las agencias y oficinas designadas, como los agentes del electorado, para perseguir los propósitos públicos para las que son creadas.

Sin embargo, los nuevos desarrollos ideológicos han debilitado los elementos e instrumentos centrales de las estructuras de la organización burocrática del Estado de Bienestar (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000, p. 39; Guerrero, 2003, p. 51). La confianza en la acción del Estado se destruye por la insistencia en argumentar que las organizaciones burocráticas son inevitablemente auto interesadas, así como por ser instrumentos que legalmente no son responsables, eficientes y eficaces.

El desarrollo de nuevos tipos de servicio humano, para satisfacer las nuevas necesidades individuales, sociales y comunitarias, en cuanto a proveer servicios a otras organizaciones; las formas para establecer los contactos y conexiones entre las diversas organizaciones; la creación y desarrollo de estructuras de representación de intereses minoritarios y servicios directos, etc., son solamente algunos factores importantes a analizar bajo el enfoque de los sectores organizacionales. Las organizaciones de servicio humanitario internacional se orientan, usualmente, a logros en resultados de desempeño de los miembros, a pesar de sus estructuras burocráticas rígidas y en muchos de los casos, ineficientes.

El término *servicio humano voluntario* es neutral entre los diferentes sectores organizacionales que pueden proveerlo, ya sea del sector privado, el sector estatal, el sector social o por las organizaciones privadas con fines de lucro y utilidades. Las organizaciones del sector no lucrativo se delimitan en su estructura y operatividad organizacionales, identificadas por Salamon y Anheir (1997, p. 203), y Johnson (1997, p. 559) bajo cuatro características distintivas: 1) privadas en el sentido de ser institucionalmente separadas del gobierno, 2) con sistemas de distribución sin fines de lucro, 3) con autogobierno y 4) voluntarias, porque debe haber cierto grado de participación autónoma de los ciudadanos y de las comunidades.

Las organizaciones del sector voluntario incluyen a macro agentes que establecen patrones de estructuras y comportamientos, en la constitución del campo organizacional, así como a los agentes voluntarios que, en el espacio y el contexto de las localidades, se manifiestan como organizaciones que entregan beneficios de bienestar social a los individuos y comunidades.

Una ventaja comparativa de las organizaciones del sector voluntario sobre otros tipos de organizaciones y agencias públicas, lo constituyen sus estructuras híbridas con ciertas ambigüedades distintivas que les facilitan la solución de problemas que emergen del hueco entre la relación principal-agente con su falta de interés en el mercado (Billis y Glennerster 1998, p. 79). Esencialmente, se sustenta que si se disminuye la ambigüedad de los grupos de interés, que resulta del crecimiento organizacional, las ventajas comparativas de las agencias voluntarias tienden a bajar.

Las organizaciones del sector voluntario están profundamente enraizadas en la estructura de los servicios del bienestar social y humano, más que las organizaciones públicas, independientemente de que se considere como un tema de efectividad organizacional. Con respecto a la efectividad de las organizaciones del sector voluntario sobre las organizaciones y agencias públicas, los acercamientos puramente economicistas, desde la oferta de servicios, se tiende a simplificar en las estructuras organizacionales de atención de las agencias y organizaciones voluntarias, sin que necesariamente sus procesos sean más efectivos, debido a situaciones ambiguas y complejas.

Las fallas organizacionales ocurren en todos los niveles de la estructura organizacional del gobierno, porque se falla en reconocer la falacia de las estructuras burocráticas como máquinas organizacionales. Finalmente, Moe y Gilmour (1995, p. 136) argumentan que la rendición de cuentas, como política, necesariamente asume legalidad basada en las estructuras jerárquicas.

7. La nueva cultura de las organizaciones públicas

Los enfoques culturalistas de las teorías de la modernización, las teorías de la dependencia y las teorías del sistema – mundo insisten en una explotación perversa, donde el Estado es, de manera inherente, el problema más que la solución. La emergencia de organizaciones eficientes, responsables y constructivas, en lugar de organizaciones ineficientes, irresponsables y destructivas, es el resultado de determinadas condiciones institucionales y culturales. Este enfoque es el antecedente del estudio que, posteriormente, se concreta en el capital social que relacionan como un recurso moral, sustentado en la confianza o como recurso cultural que delimita las fronteras de la acción y el estatus particular de los individuos y sus interacciones, en los diferentes grupos y organizaciones.

El concepto de cultura relaciona los valores, tradiciones, costumbres, ideas, etc. que tienen su base en las mejores prácticas administrativas de las organizaciones. La cultura administrativa se constituye por el conjunto de conocimientos, actitudes y pericias de quienes ejercen una autoridad (Waldo, 1965, p. 91) en las organizaciones públicas. Es importante distinguir, en el debate, la conceptualización de la cultura administrativa respecto a la cultura organizacional o corporativa. La cultura administrativa es una pode-

rosa herramienta de liderazgo, porque consiste en los valores, las creencias y las normas que influyen el comportamiento de las personas. La cultura corporativa es una de las variables que la nueva administración pública ha tomado prestada, conceptualmente, de la antropología y que al desarrollarse como una herramienta administrativa, se ha convertido en un elemento importante de la nueva administración pública.

Las organizaciones públicas desarrollan declaraciones de valores como una filosofía organizacional y como los fundamentos de la cultura organizacional, que sirven de marco teórico para la administración efectiva que busca alcanzar un alto desempeño. Desde mediados de los ochentas, The D'Avignon Comité, en Canadá, concluyó que las organizaciones públicas deberían tener una filosofía administrativa coherente, expresada claramente en la cultura organizacional, en la forma de un credo basado en los principios, valores y actitudes de la administración corporativa, la cual constituye el cimiento sobre el cual se erigen las prácticas de la administración y los sistemas administrativos.

La nueva gestión pública propone el manejo de la cultura organizacional y valores como una herramienta de gerencia de la misma forma en que otros recursos de las organizaciones son administrados (García, 2007, p. 43). Este argumento se ha generalizado y ha sido aceptado por las organizaciones públicas, en todos los niveles de gobierno. En este marco de referencia, se enfatizan los valores principales de la nueva cultura de las organizaciones públicas, con el aprendizaje continuo, el *outsourcing*, la experimentación, la adaptabilidad, la absorción de la incertidumbre, la innovación, el *benchmarking*, el enfoque en las necesidades del cliente, el emprendedurismo, la toma de riesgos, etc.

Bajo el enfoque del gerencialismo, los administradores usan un constructo cultural para dar sustento a su acercamiento al servicio para el bienestar, centrado en el cliente. La nueva gestión pública asume, ampliamente, una cultura de honestidad en el servicio público como fundamental. Investigaciones concluyentes sobre la cultura de las organizaciones resaltan, como hallazgo, la importancia de valores éticos como la integridad, la rendición de cuentas, la justicia y la equidad. Además, dichos valores no están presentes solo en la lista de condiciones tradicionales, sino también jerarquizados entre los valores actuales más importantes de las organizaciones públicas, en las esferas federales y locales de gobierno. La práctica de esta cultura administrativa se expresa en el código de buenas prácticas administrativas, que contiene principios que deben aplicarse a las organizaciones públicas, en sus procesos de institucionalización, gobernanza, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, etc.

Sin embargo, algunas veces se argumenta que valores como la innovación no son, en esencia, valores reales, o que de serlo, en el mejor de los casos resultan de segundo orden, pero no instrumentales. Es decir, son los medios que permiten alcanzar fines más importantes. Estos valores se describen como la firme base de las culturas organizacionales.

La investigación propiamente construida se compone de la evaluación de marcos de referencia explicativos y comparativos, la prueba de modelos centrados en estructuras/culturas/organizaciones/contextos espaciales y la comparación de diferentes instrumentos, para lograr la comprobación de los mismos resultados. Además, la nueva gestión pública en las organizaciones de gobierno toma en cuenta la cultura organizacional del

sector privado y la rendición de cuentas por resultados, más que el sector público tradicional, así como los procesos de rendición de cuentas y el vocabulario, la eficiencia y el servicio, más que la justicia del interés público.

Las organizaciones públicas desarrollan, seleccionan y mantienen declaraciones de valor para desarrollar una cultura organizacional que proporcione los instrumentos orientados a lograr los objetivos gubernamentales, mediante intervenciones que afectan el cambio cultural. La cultura organizacional, también denominada corporativa, confiere legitimidad en las estructuras organizacionales y en los controles sociales y las sanciones sociales que valoran el ejercicio en el comportamiento en niveles organizacionales e individuales (Lachman y Hinings, 1994, p. 52).

El cuestionamiento sobre las funciones y actividades de las organizaciones y sus resultados reflejan, significativamente, un cambio en la cultura organizacional. La persecución de valores apropiados en las organizaciones afecta el cambio cultural y, con ello, la reestructuración considerada por académicos y practicantes como una forma de transformación organizacional.

Si la cultura de una organización pública o de un servicio público, como un todo, se caracteriza por la fortaleza de los valores compartidos, debe existir menos necesidad de reglas de conducta. La modelación y la calidad de roles del liderazgo tiene un impacto tremendo en la cultura organizacional y en la conducta individual, porque es solo a través del liderazgo que los valores de los servidores públicos en funciones pueden ser puestos en acción e impulsar un amplio rango de valores de servicio público.

Los elementos que integran departamentos operacionales, particularmente el régimen de recursos humanos, son cuidadosamente designados, diseñados e implementados, y la atención se define en el diseño organizacional, para apoyar y fortalecer la cultura del servicio público en las nuevas agencias. Sin embargo, por el hecho de que las culturas organizacionales en el servicio público funcionan de manera particular, las agencias centrales gubernamentales no pueden tener éxito en promover los valores éticos a través del servicio, sin el apoyo de los departamentos individuales y las agencias.

La diversidad de las formas organizacionales y de las culturas son elementos esenciales del servicio público, vitales para el desempeño de programas particulares y de servicios, pero por encima de los valores de las organizaciones individuales, hay valores que pertenecen a todos los servidores públicos y que se sostienen mediante sistemas o políticas que apoyan la unidad y la movilidad, dentro del servicio público.

Las políticas sobre sistemas que llevan a una fragmentación excesiva o a una serie de guetos de empleo, serían un apoyo fuerte para los valores de servicio público y para la cimentación una amplia cultura de servicio público. Existe un gran intercambio entre los sectores con más contratos a corto plazo, que no pueden asumirse en el servicio público como de cada quien, pues no asimilan una cultura de servicio público a menos que se les diga qué es lo esperado de ellos y se refuerce este mensaje sistemáticamente.

El enfoque basado en los valores centrales para las culturas organizacionales, proporcionan los fundamentos de un marco de referencia analítico, para explicar la evolución de la práctica de la administración pública. La administración efectiva de estos valores que representan a las culturas organizacionales contribuye a lograr los objetivos de las organizaciones. No obstante, se acepta que una organización o agencia pública logra objetivos, independientemente de los diferentes ambientes políticos y de las diversas culturas organizacionales que requieren la adaptación de programas específicos a las particularidades de cada situación.

Los procesos de legitimación de las organizaciones públicas no siempre tienen las estructuras organizacionales apropiadas, los sistemas organizacionales y los proveedores para asegurar que las leyes que los legisladores aprueban sea una reflexión democrática, necesariamente construida desde los puntos de vista de la ciudadanía. Las entidades que se insertan en organizaciones con instancias permanentes de defeción mutua, conducen a altos niveles de hostilidad, frustración e inconvenientes. Estas consecuencias son productos discriminatorios inevitables de la cultura.

8. Conclusiones

Este análisis sobre la estructura y la nueva cultura del paradigma de la nueva gestión o gerencia pública, permite concluir que existe una preocupación consciente de los alcances que, hasta ahora, ha tenido en términos de sus efectos sobre la nueva gobernanza instrumental del Estado. La minuciosa descripción teórica, apoyada en múltiples instrumentaciones prácticas, da cuenta del periplo realizado a través de una compleja hibridación del modelo tradicional de administración pública y el programa emergente, bajo el paradigma de la nueva gestión o gerencia pública, sobre los programas económicos, políticos y sociales del Estado.

A partir de los ochenta, sobre todo, el modelo de *Estado de Bienestar* ha sido víctima de una fuerte embestida por parte del modelo neoliberal, dando lugar a lo que se ha llamado "nueva gobernanza instrumental", que pretende que muchas de las funciones que ha desarrollado y desempeñado el Estado, tales como educación y salud, sean trasladadas a las estructuras de las organizaciones del mercado o a los negocios con fines de lucro; y a las organizaciones de la sociedad civil con funciones meramente asistenciales, altruistas y de beneficencia pública. Esta transferencia de funciones a la sociedad civil tiene lugar después de que el Estado ha descuidado la infraestructura y los servicios públicos, bajo estructuras y nuevas culturas institucional y organizacional, lo que deja muchos cuestionamientos abiertos.

9. Preocupaciones y cuestionamientos

La revisión del paradigma de la nueva gerencia pública o nueva gestión pública se realiza, esencialmente, en los pasos metodológicos necesarios para cuestionar e identificar la acción del Estado en la parte de la administración de las organizaciones y las agencias públicas, mediante la aplicación de los criterios críticos específicos a las prácticas gerenciales, con fundamento en el marco teórico-metodológico del nuevo institucionalismo. A



continuación, se señalan solo algunos de estos cuestionamientos y se avizoran algunas preocupaciones, no de forma exhaustiva, sino más bien a manera de ejemplos.

El marco de referencia de la administración de las organizaciones públicas se genera cuestionando si este es una mezcla de arte, ciencia y profesión. Los marcos de referencia teórico-metodológicos de análisis organizacional que se usan son complejos, si bien permiten cuestionar si la administración pública se asume en referencia al ejercicio de la discreción de los actores, en sus diversos roles y funciones administrativas, como es el caso de los supervisores de primer nivel.

Si se cuestiona la eficiencia de la economía del mercado privado, por sí misma, entonces este argumento implica que las empresas privadas necesitan un acercamiento analítico más crítico y diferenciado, antes de que sean recomendadas como modelos de eficiencia organizacional para las organizaciones públicas. Estas preocupaciones son, con frecuencia, equiparadas desde el interés público y el interés del gobierno actual. Esto es, el interés público se define como lo que el gobierno actual dice que es. La sociedad que es democrática se preocupa por las disparidades del ingreso existente entre los ciudadanos y también por su bienestar. Por ello, debe tomar decisiones políticas que implican, en muchas ocasiones, negociaciones cuestionables.

Desde una perspectiva de nueva gerencia pública, la administración pública descuida la vida real de las organizaciones públicas, debido a que pone mucha atención al debido proceso administrativo, mientras ignora resultados que verdaderamente generan un cambio en los usuarios reales de los servicios públicos y en la calidad de sus interacciones con el gobierno. Bajo estos argumentos, la nueva gestión o gerencia pública tiene poco o nada que decir acerca de las tareas necesarias para transformar las organizaciones públicas.

Hay una genuina preocupación por la aplicación de estos principios en el modelo emprendedor, desde la perspectiva de la nueva gerencia pública en cuanto a los ideales democráticos, porque el emprendedor público es capaz de abandonar la conducta auto-interesada, en favor del interés público. Preocupa que el concepto de interés público no provea suficiente guía para los comportamientos centrados en la ética, de manera específica. Existe preocupación por la urgencia que tienen los comportamientos de los servidores públicos, quienes para perseguir el interés público, pueden inducir a algunos de ellos a inyectar, excesivamente, valores personales en los procesos de toma de decisiones, de tal forma que logren una ventaja personal en vez de un beneficio social. Los supuestos conductuales implicados en el nuevo gerencialismo del emprendedor público es otra área de preocupación.

Otras propuestas menos fundamentalistas en su enfoque, cuestionan la necesidad de las transformaciones organizacionales como imprescindibles y definen que, en la mayoría de los casos, es más apropiado un acercamiento incremental. Las recientes investigaciones en reingeniería de procesos organizacionales han sido críticas frente a la teoría y la práctica. Algunas de estas investigaciones cuestionan la reingeniería, desde otra perspectiva, por haber sido considerada como la última moda administrativa.

También se cuestiona que la reingeniería se considere como técnica rápida, opuesta a una filosofía revolucionaria de transformación organizacional. Estas investigaciones también han apuntado a contradicciones en mensajes de reingeniería y prácticas, mientras consideran, al mismo tiempo, el tamaño del fenómeno, para sugerir que la reingeniería es sintomática de problemas profundos y que carece de competitividad en la industria de los países occidentales avanzados. Todo este conjunto de cuestionamientos, y sus respectivas respuestas prácticas, es de todas maneras incompleto.

Las fallas analíticas por la falta de atención de las personas, en cuestiones de diseño, organización e implementación de programas públicos, pueden presentarse en situaciones como organizar una agencia pública o crear un sistema administrativo. La acción de los ciudadanos y los movimientos sociales, que buscan una mayor participación, tener voz en las decisiones de los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, cuestionan los enfoques de organizaciones responsivas orientadas a los clientes. La obligación de lealtad, al menos para los servidores públicos, se califica como una obligación para resistir acciones ministeriales que resultan ser muy cuestionables.

Cada uno de estos cambios organizativos y administrativos involucran asuntos y dilemas éticos delineados en la aplicación de valores éticos, para cambios propuestos en la organización y administración, que no proveen respuestas fáciles, especialmente frente a los valores en conflicto y que, sin embargo, hace hincapié en los servidores públicos, para preguntar más sobre las cuestiones correctas. Entre las cuestiones éticas que emergen del uso de asociacionismo, se pueden mencionar aquéllas entre las cuales una organización pública puede, simplemente, entrar en asociacionismo con cualquier firma de negocios que se ajusta a sus propósitos o las consideraciones de justicia y equidad. Este cuestionamiento surge, aunque se requiera que otras firmas tengan la oportunidad de competir por involucramiento.

Referencias

- Arellano, D.; Gil, J.; Ramírez, J. y Rojano, Á. (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 17. Caracas.
- Billis, D. y Glennerster, H. (1998). Human services and the voluntary sector: Towards a theory of comparative advantage. *Journal of Social Policy* 27 (1): 79-98.
- Burrell, G. y Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. Portsmouth, NH: Heinemann Educational Books.
- Caiden, G. E. (1989). The problem of ensuring the public accountability of public officials, in J.G. Jabbara, O.P. Dwivedi (eds.), *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. West Hartford, Conn.: Kumarian, 1989, pp. 17-38.
- Cerny, P.G. (1990). *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State* (London and Newbury Park, CA: Sage.).

- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizationfields. In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio, eds. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago, 63-82.
- Fesler, J. W. y Kettl, D. F. (1991). *The politics of the administration process*. 2nd ed- Chatham, NJ: Chatham House.
- García S., I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64. Secretaría General de Presupuestos y Gastos.
- Guerrero, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, Universidad del Zulia, Maracaibo, vol. 8, N° 23, julio-septiembre.
- Hage, J. y Finsterbusch, K. (1987). *Organizational change as a development strategy. Models and tactics for improving third world organizations*. Boulder: Lynne Rienner.
- Heymann, P. B. (1987). *The politics of public management*. New haven: Yale University press.
- Hogwood, B.W. (1999). *Autonomía burocrática y responsabilidad, Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15 (1999), pp. 19-37.
- Johnson, N. (1997). Book review. *Journal of Social Policy*, 26 part 4, Oct 97, 559.
- Kelman, S. (1990). *Procurement and public management the fear of discretion and the quality of government performance*. Washington, DC. AEI Press.
- Kemp, P. (1993). *Beyond next steps: A civil service for the 21st Century*. London: Social Market Foundation.
- Kettl, D. F. (1993). Public administration: The state of the field in Ada W. Finifter, *Political Science. The state of the discipline*, Washington, American political science Association, 409-428.
- Klages, H. y Hippler, G. (1991). *Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Kooiman, J. (1993). Societal-Political Governance: Introduction. In J. Kooiman. Ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kuhn, T. S. (1970). *The structure of scientific revolutions*. The University of Chicago.
- Lachman, R., Nedd, A. y Hinings, B. (1994). Analyzing cross-national management and organizations: a theoretical framework. *Management Science*, 10(1), 40-55.
- Lindberg, S. I. (2009). Accountability: The ore concept and its subtypes. *Working paper No. 1. Africa Power and Politics Programme (APPP) by the Overseas Development Institute*. Available at <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/appp/appp-wp1.pdf>
- Lynn, L. E. Jr. (1996a). The new public management as an international phenomenon: A skeptical view. *International Public Management Journal* 1:1. In international Public Management Network.



- Lynn, L. E. Jr. (1996b). *Public management as art, science and profession*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Lynn, L. E. Jr. (1997). *Public management and government performance: A consideration of theory and evidence*. Working paper 97-4, The Irving B Harris Graduate School and Public Policy Studies, the University of Chicago.
- Masterman, M. (1970). The nature of paradigm in I. Lakatos and A. Musgrave (Eds.) *Criticism and the Growth of knowledge*, London, Cambridge University Press 59-89.
- Moe, R. C. (1993). Let's rediscover government, not reinvent it. *Government Executive*, 26(6): 46-60.
- Moe, R. C. y Gilmour, R. S. (1995). Rediscovering principles of public administration: The neglected principles of public law. *Public Administration Review*, 55 (2), 135-146.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to state house*, City Hall to Pentagon. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to state house*, City Hall to Pentagon. New York, Plume.
- O'Toole jr, L. J. y Meier, K. J. (2009). The Human Side of Public Organizations Contributions to Organizational Performance. *The American Review of Public Administration* (2009) 39 (5): 499-518
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organizations. *Research in Organizational Behavior*. Vol. 12. Greenwich, CN: JAI Press, 295.
- Rosenthal, S. R. (1982). *Managing government operations*. Glenview, IL. Scoot Foresman.
- Salamon, L. M. y Anheir, H. K. (eds.). (1997). *Defining the non-profit sector, A cross-national analysis*. Manchester University Press, Manchester, 1997.
- Séguin-Bernard, F. y Chanlat, F., J. (1983). Introduction in L'anlyze des organisations. Une anthologie sociologique. Vol. 1, *Les theories de l'organisation*, Saint-Jean, éditions Préfontaine, Inc. pp.1-73.
- Stirton, Lindsay y Martin L. (2001). Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services, *Journal of Law and Society* 28(4) (December): 471-489.
- Waldo, D. (1965). Public administration and culture. Martin Roscoe (Comp.). *Public administration and democracy*. Syracuse, NY, Syracuse University Press 39-61.
- Weber, M. (1982). La política como vocación, en *Escritos políticos*, Volumen II, Folios Ediciones, México, pp- 308-36.
- Weber, M. (1996). *Bureaucracy*, Oxford Press.