

## La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros) \*

Michael Barzelay

La Nueva Gerencia Pública es objeto de un marcado interés para los estudiosos latinoamericanos, demostrado por su participación en el curso de aprendizaje a distancia sobre este tema, patrocinado por el CLAD y la UNESCO, y desarrollado a través de Internet desde septiembre de 1999 a junio del 2000. Me correspondió la responsabilidad de dirigir este curso desde mi Cátedra Virtual (*virtual professorial chair*). Esta experiencia, que tuvo lugar junto con mis actividades docentes regulares en el LSE, confirmó que la literatura sobre la Nueva Gerencia Pública no enseña por sí misma. En realidad, la literatura como un todo puede ser prácticamente inaccesible para alguien que recién incursiona en el tema, incluyendo académicos entrenados. Este documento constituye una respuesta a ese problema, así como a una invitación para hablar sobre "La Nueva Gerencia Pública en América Latina" en el Congreso Anual del CLAD.

La experiencia muestra que los aspectos concernientes a las definiciones son un punto crítico de entrada al debate acerca de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Mientras que el término "América Latina" no presenta mayores problemas, el significado de NGP es difícil de precisar. Yo defino la NGP en forma abstracta, como un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales (Barzelay, 2000b)<sup>1</sup>. La publicación de trabajos es uno de los medios a través de los cuales tiene lugar este debate. Al disertar sobre el tema asignado, analizaré y comentaré dos publicaciones de alta calidad, escritas sobre los siguientes temas: políticas de gerencia pública y diseño de organizaciones programáticas en América Latina (para los casos de México y Brasil, respectivamente)<sup>2</sup>.

El término "políticas de gerencia pública" (*public management policy*) se corresponde aproximadamente con el término convencional, aunque ambiguo, de "reforma administrativa". Las políticas de gerencia pública tienen que ver con la orientación, motivación y control del núcleo del sector público como un todo. Los instrumentos de las políticas de gerencia pública son las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, procuraduría, organización y métodos, auditoría y evaluación. (La reforma administrativa generalmente involucra cambios en las políticas de gerencia pública). Uno de los trabajos que será discutido posteriormente en este documento, tiene que ver con las políticas de gerencia pública, específicamente con la reforma presupuestaria (Arellano et al. 2000). El diseño de las organizaciones programáticas (*programmatic organizations*), el segundo tema, tiene que ver con el suministro de los servicios públicos. "Servicio público" se refiere al desempeño de las funciones gubernamentales, incluyendo el suministro de servicios públicos en el sentido corriente, así como a la regulación, la imposición y la defensa, en un sentido amplio. El término "suministro" (*delivery*) alude al desempeño de las funciones administrativas, incluyendo las operaciones, la gerencia y la supervisión. Este tema, a diferencia del liderazgo ejecutivo, se refiere fundamentalmente al "diseño organizacional". El término "organización" se utiliza tanto en el sentido habitual, que alude a una entidad burocrática o de otra naturaleza, como en sentido amplio, que se refiere a una red de entidades involucradas en la provisión de un servicio público. El término "diseño" indica que el tema se refiere fundamentalmente a las escogencias administrativas formales más que a las propiedades informales, emergentes, de las organizaciones o a las intervenciones organizacionales dirigidas por individuos o

---

(\*) Versión corregida del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

Editado por Juan Carlos Cortázar.

centros de poder institucionales. El trabajo específico sobre el tema que se discute en este documento consiste en un estudio de la red de organizaciones que proveyeron servicios de atención preventiva de la salud a grupos objetivo de clientes en el estado de Ceará, en el nordeste brasileño, a través del Programa de Agentes de Salud (*Health Agent Program*) (Tendler y Freedheim, 1994).

Considero que los estudios sobre América Latina que se discuten en este documento son significativos - y potencialmente altamente significativos - en el campo de debate designado como Nueva Gerencia Pública. Por esta razón, tiene sentido analizar y comentar estos trabajos desde el punto de vista de un estudioso conocedor de la literatura sobre la NGP. Introducir esta perspectiva para comentar los estudios latinoamericanos tiene la intención de incrementar la extensión y la profundidad del campo de debate de la NGP, que permanece centrado en la "familia de naciones" de habla inglesa (Castles, 1993). Los beneficios potenciales al proceder de esta manera son de dos clases: primero, permitir que los investigadores preocupados por la gerencia pública en América Latina puedan acceder a los recursos intelectuales del debate sobre la NGP, y segundo, enriquecer este campo mediante la incorporación de estudios acerca de la gerencia pública en América Latina<sup>3</sup>.

La realización de esta tarea sería más fácil si se pudiese remitir al lector a un trabajo de revisión satisfactorio de la literatura sobre la Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, no tengo conocimiento de la existencia de tal trabajo<sup>4</sup>. Para ser satisfactoria, dicha revisión debería cubrir, por lo menos, la literatura norteamericana, así como aquella basada en las experiencias del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. La primera tiene que ser examinada en razón de que Norteamérica representa un punto de referencia primordial para el debate de la gerencia pública en América Latina, en tanto que la segunda representa la "tierra natal" de la NGP. En la medida en que aún no existe una revisión satisfactoria, este documento da comienzo a una revisión que pretende serlo. Ciertamente, el documento dedica más espacio a este ejercicio que a comentar los estudios escogidos sobre América Latina - un hecho que podría hacer que este ensayo fuese de utilidad aun para los estudiosos que no tuviesen un interés particular en esta región<sup>5</sup>.

### **Orígenes del debate sobre la NGP**

La Nueva Gerencia Pública (NGP) se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno. El término actual fue acuñado por los científicos políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia. La referencia original más citada es Hood (1991); sin embargo, un trabajo de similar importancia, que cubre gran parte de este mismo campo - y más aún - es *Administrative Argument*, de Hood y Jackson (1991)<sup>6</sup>. Hood y Jackson concibieron la NGP simultáneamente como un *argumento administrativo* y como una *filosofía administrativa* aceptada. Estos dos conceptos fueron hermanos mellizos más que gemelos, dado que uno heredó su personalidad de la teoría de la argumentación práctica mientras que los genes del otro provinieron de la ciencia política empíricamente orientada (Barzelay, 2000 a). Llevando la metáfora biológica un poco más lejos, los conceptos de argumento administrativo y filosofía administrativa fueron siameses, dado que incorporaron los mismos conceptos de *doctrinas* y de *diseño organizacional*. Ambas concepciones de la NGP se hacen evidentes en los escritos de otros estudiosos sobre este tema.

El Gráfico 1 ofrece un diagrama simplificado del marco conceptual de Hood y Jackson. En este mapa los principales conceptos están representados como "nodos", mientras que las relaciones entre estos conceptos están representadas como "enlaces". El concepto de *argumentación administrativa* es introducido como término que abarca los conceptos de *argumento administrativo* y *filosofía administrativa*. En lo que sigue, describo estos dos conceptos en detalle y discuto cómo la NGP es un ejemplo de ambos. En las secciones subsiguientes, analizo otros trabajos significativos que fueron publicados tempranamente, comparándolos con el de Hood y Jackson.

### La NGP como argumento administrativo

Los argumentos administrativos son "sistemas compactos" ("*nested systems*") (Simon, 1969) de ideas concernientes al diseño organizacional. De acuerdo con Hood y Jackson, un argumento administrativo (AA) puede desagregarse en un conjunto de subargumentos. Mientras que cada argumento administrativo se refiere típicamente a un amplio espectro de problemas de diseño de la organización, cada subargumento tiene que ver con un único problema de diseño organizacional. Este aspecto de la concepción de Hood y Jackson del argumento administrativo puede ser planteado formalmente como sigue:

$$(1) AA = \{aa1, aa2, aa3, \dots aan\},$$

donde  $AA$  se refiere a un argumento administrativo dado y  $\{aa1, aa2, aa3, \dots aan\}$  a los subargumentos de  $AA$ . Hood y Jackson pasaron a describir la estructura de cualquier subargumento dado,  $aai$ . Los elementos de este nivel del argumento administrativo fueron identificados como doctrinas administrativas y justificaciones. Una *doctrina* es una consideración respecto a cómo debería resolverse un problema particular de diseño organizacional, mientras que una *justificación* es una explicación para tal consideración.

En un grado considerable, la exposición de Hood y Jackson sigue la pista del ampliamente conocido planteamiento de Stephen Toulmin, esbozado en *The Uses of Argument* (1958). Como la contribución de Toulmin a la teoría de la argumentación es bien conocida en una comunidad intelectual más amplia que la relativa a la administración pública, es útil traducir la propuesta de Hood y Jackson en sus términos<sup>7</sup>. La siguiente es una representación esquemática de la concepción que Toulmin (1958) tiene de un argumento:

$$(2) C = A(\bullet)$$

donde  $C$  se refiere a la propuesta de un argumento y  $A(\bullet)$  a los fundamentos de dicho argumento (Barzelay, 2000 a). El término  $A$  alude a la operación intelectual conocida como *argumentación*. Un sinónimo para esta operación es *inferencia práctica* (Walton, 1992). En el marco de esta operación, la razonabilidad de  $C$  es inferida de varias consideraciones<sup>8</sup>. Estas consideraciones están representadas mediante el término  $(\bullet)$ . Las consideraciones generales son denominadas *razones (warrants)*, mientras que las circunstancias son llamadas *motivos (grounds)*. De esta manera tenemos:

$$(2') C = A(W, G),$$

donde  $W$  se refiere a las razones y  $G$  a los motivos.

La discusión de Hood y Jackson sobre los subargumentos administrativos,  $aai$ , puede ser formalizada en estos mismos términos. Permítasenos decir que cualquier  $aai$  dado despliega la estructura  $C=A(\bullet)$  presentada como Expresión (2). Sin duda alguna, el concepto de *doctrinas* administrativas en Hood y Jackson corresponde al de *propuestas* en el marco de referencia de Toulmin. Al traducir a Hood y Jackson en el marco de Toulmin, el término  $C$  en la Expresión (2) debe ser especificado como *di*. El término  $d$  se refiere a la doctrina, mientras que  $i$  alude al particular problema de diseño organizacional al cual  $d$  está referido. La sustitución de  $C$  por  $di$  en la Expresión (2) produce la siguiente representación de una unidad de argumentación administrativa  $aai$  :

$$(3) di = A(\bullet)$$

Traducir el concepto de *justificación* de Hood y Jackson en el marco de referencia de Toulmin requiere, sin embargo, alguna interpretación. Este concepto puede referirse tanto a las *consideraciones*,  $(\bullet)$ , como a la relación entre  $(\bullet)$  y su correspondiente doctrina,  $di$ . En el marco de Toulmin, la relación entre las *consideraciones* y las *doctrinas* está mediada por la operación intelectual de la inferencia práctica, simbolizada en la Expresión (3) mediante  $A$ . En lo que sigue, permítasenos asumir que la *justificación* en Hood y Jackson se refiere a las *consideraciones*,  $(\bullet)$ , en el marco de referencia de Toulmin.

Al analizar estas *consideraciones*, Hood y Jackson identificaron tres grupos de afinidad o conjuntos (*clusters*) de *valores administrativos*. Estas agrupaciones son: valores tipo sigma ( $\sigma$ ), valores tipo theta ( $\theta$ ) y valores tipo lambda ( $\lambda$ ). El conjunto sigma otorga prioridad al desempeño eficiente de las tareas, el conjunto theta prioriza la honestidad y la justicia, y el conjunto lambda enfatiza la fortaleza y adaptabilidad de los sistemas<sup>9</sup>. El concepto de *valores administrativos* en el análisis de Hood y Jackson está estrechamente relacionado a las *razones* (*warrants*) en el marco de Toulmin. Para expresar la idea de que las *doctrinas* están respaldadas por al menos un conjunto de *valores administrativos*, el modelo de cualquier *aai* dado presentado por la Expresión (3) puede ser replanteado como sigue:

$$(3') di = A(\sigma, \theta, \lambda),$$

donde los símbolos griegos representan los tres conjuntos de valores administrativos identificados por Hood y Jackson.

Estamos finalmente en condiciones de entender lo que Hood y Jackson quisieron decir cuando afirmaron que la NGP es un ejemplo de argumento administrativo. La NGP es un punto de vista acerca del diseño organizacional en el gobierno compuesto por subargumentos,  $aa_1, aa_2, aa_3, \dots, aa_n$ , cuyas propuestas doctrinales,  $d_1, d_2, d_3, \dots, d_n$ , fluyen en última instancia de valores administrativos. Como un argumento administrativo, *AA*, la NGP puede ser comprendida mediante el análisis de este conjunto de subargumentos. El análisis de Hood y Jackson sobre estos subargumentos se concentró en sus elementos, específicamente en lo que, en términos de Toulmin, son sus *propuestas* y *razones*. Al concentrarse en las *propuestas*, Hood y Jackson propusieron una lista de las *doctrinas* de la NGP (ver Apéndice 1). Al concentrarse en las *razones* (*warrants*), la NGP fue descrita como un conjunto de propuestas que descansan principalmente en *valores administrativos* del tipo sigma. En suma, la NGP fue descrita dentro del marco de referencia del *argumento administrativo* de dos maneras complementarias. Al destacar el lado izquierdo de la Expresión (3'), la NGP fue retratada como un conjunto de enseñanzas doctrinales sobre el diseño organizacional en el gobierno. Al destacar el lado derecho de la Expresión (3'), la NGP fue descrita como un argumento administrativo basado en valores administrativos familiares aunque discutibles.

Este modelo de argumentos administrativos permitió a Hood y Jackson precisar tres puntos clave acerca de la Nueva Gerencia Pública, dirigidos principalmente a sus colegas en la administración pública académica en el Reino Unido y en Australia, muchos de los cuales, en ese entonces, rechazaban los enfoques de la gerencia pública que cobraba ascendente en sus países. En primer lugar, ellos caracterizaron la NGP como un *punto de vista* acerca del diseño organizacional en el gobierno. En tanto punto de vista, la NGP no fue descrita como una teoría de la administración ni como una colección *ad hoc* de ideas acerca de la gerencia pública. En segundo término, y en relación con lo anterior, Hood y Jackson (y especialmente Hood, 1991) argumentaron que la NGP no carecía de sustancia, desde el momento en que los valores de tipo sigma son garantías plausibles de las doctrinas administrativas. En tercer lugar, Hood y Jackson señalaron que una persona razonable podría rechazar la NGP sobre la base, por ejemplo, de que los valores de tipo theta, de honestidad y justicia, deberían tener prioridad sobre los valores de tipo sigma de desempeño eficiente de las tareas<sup>10</sup>. De esta manera, los autores pensaron ampliar el espacio para la discusión crítica (Walton, 1992) de la Nueva Gerencia Pública.

### **La NGP como filosofía administrativa**

Como ha sido mencionado con anterioridad, Hood y Jackson caracterizaron la NGP no sólo como un argumento administrativo, sino también como una filosofía administrativa. Genéricamente, una *filosofía administrativa* es un cuerpo de enseñanzas doctrinales que goza de una amplia aceptación en un lugar y en un momento dados. Otras tantas filosofías administrativas fueron el Cameralismo Alemán del siglo XVIII, el Utilitarismo Británico del siglo XIX, y la Administración Pública Progresiva

estadounidense del siglo XX. El concepto de *filosofía administrativa* pertenece a un marco de referencia diferente al del *argumento administrativo*. Este marco de referencia incluye los siguientes conceptos:

- filosofía administrativa
- clima de opinión
- doctrinas
- retórica persuasiva
- aceptación
- factores de aceptación
- agenda gubernamental
- historia

El marco de referencia que rodea a la "filosofía administrativa" puede ser descrito en términos de las siguientes afirmaciones:

- ♦ Las *filosofías administrativas* son *doctrinas* que han sido *aceptadas*.
- ♦ Las *filosofías administrativas* afectan la *agenda gubernamental* en lo concerniente a cuestiones de diseño organizacional mediante el establecimiento de un *clima de opinión* relativo a dichas cuestiones.
- ♦ Como objeto de la *historia*, las *filosofías administrativas* que gozan de *aceptación* en un momento dado, son típicamente rechazadas u olvidadas en otro momento.
- ♦ La aceptación de las *doctrinas* es un proceso que incluye la *retórica persuasiva*.
- ♦ Una *retórica persuasiva* efectiva implica de manera típica el uso de técnicas retóricas, entendidas como *factores de aceptación*<sup>11</sup>.

Como puede verse, el marco de referencia que rodea a la "filosofía administrativa" está dirigido a explicar la agenda gubernamental, teniendo en consideración cuestiones de diseño organizacional en un lugar y en un momento dados. En este sentido, el concepto de *filosofía administrativa* es un instrumento de análisis de políticas. Al hacer uso de este instrumento, el analista aísla (y enfatiza) el papel que tienen las ideas en la formación de la agenda gubernamental. La tarea de la argumentación consiste en explicar por qué las opiniones han cambiando en el tiempo.

En este segundo marco de referencia, la NGP es una filosofía administrativa concerniente al diseño organizacional en el gobierno, que surgió en los años 80. La NGP se convirtió en una filosofía administrativa a través de un proceso de aceptación, respecto al cual Hood y Jackson elaboraron un modelo recurriendo a las teorías de la persuasión, codificadas en la literatura sobre retórica. Hood y Jackson afirmaron que la NGP influyó en las agendas gubernamentales mediante el establecimiento de un clima de opinión favorable a sus doctrinas. Por ende, para explicar las decisiones que resuelven los problemas de diseño de organización en circunstancias particulares, Hood y Jackson sugirieron que los investigadores procedan primero mediante la identificación de la filosofía administrativa dominante, y luego mediante la explicación de cómo este cuerpo de doctrina adquirió un estatus de tanta influencia.

El libro de Hood y Jackson puede servir como punto de referencia para revisar la variada literatura sobre la NGP. Algunos trabajos han considerado que la NGP era un *argumento administrativo*, en tanto que otros la han considerado como una influencia sobre la toma de decisiones gubernamentales. Algunos trabajos *han descrito* argumentos administrativos, otros en realidad *han elaborado* tales argumentos. Algunos trabajos han asumido el punto de vista de que la NGP tiene que ver con el *diseño organizacional* en el gobierno; otros han abrazado la idea de que la NGP es una forma distintiva de pensar y actuar para los gerentes públicos. Algunos trabajos han aceptado el punto de vista de que la NGP ha ejercido una influencia decisiva en el establecimiento de la agenda gubernamental, en tanto que otros han escrutado esta conjetura mediante el desarrollo de la investigación comparada, orientada al estudio de casos.

Debido a esta amplia variedad de enfoques, la literatura sobre la NGP se presenta como un campo desordenado, aun al interior de la literatura sobre administración pública y ciencias políticas. Este desorden hace que el tema sea difícil de enseñar. En mi experiencia, conducir un curso centrado en la NGP es como interrogar a los ciegos de la fábula acerca del elefante proverbial (¡y luego someter a cada uno de ellos a un examen de dos horas a fin de año, sobre temas no tratados previamente!)<sup>12</sup>. El marco de referencia de Hood y Jackson, por lo menos, ofrece una descripción clara del engendro conocido como NGP en un estadio temprano de su evolución. Por esta razón, los trabajos revisados aquí se ubicarán en el marco de la literatura sobre la NGP mediante su comparación con el de Hood y Jackson. Al proceder de esta manera, se puede ofrecer una imagen coherente de la contribución académica al campo de debate de la NGP por parte de los especialistas en administración pública y en ciencias políticas<sup>13</sup>. Con el Gráfico 1 a nuestro lado, permítasenos ahora pasar a revisar varios trabajos que aparecieron aproximadamente al mismo tiempo que el de Hood y Jackson.

### **La NGP como la pareja dispareja (*Odd Couple*)**

Pese a que no utiliza el término NGP, Aucoin (1990) es también considerado como un trabajo seminal en la literatura sobre esta materia. Su discusión fue similar a la de Hood y Jackson al afirmar que los cambios en las ideas aceptadas ayudan a dar cuenta de la reforma administrativa en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda durante los años 80. Sin embargo, el análisis de Aucoin sobre esta filosofía administrativa difiere del de Hood y Jackson en aspectos significativos. Aucoin argumenta que la NGP está basada en dos campos de discurso o *paradigmas*, conocidos como elección pública y gerencialismo. La elección pública es un campo contemporáneo de discurso sobre el gobierno, con preocupaciones más amplias que la gerencia, mientras que el gerencialismo es un campo de discurso inicialmente destinado a ser aplicado en organizaciones del sector privado<sup>14</sup>.

En la medida en que Aucoin estaba describiendo el rol de las ideas en la reforma administrativa de los años 80, su argumentación relativa a la NGP corresponde al lado derecho del Gráfico 1. Sin embargo, el análisis de Aucoin sobre estas ideas fue similar al tratamiento que Hood y Jackson dieron a la NGP como un argumento administrativo. Bajo esta interpretación, la NGP se refiere a la argumentación estructurada según los siguientes lineamientos:

$$(4) T = A (PC, MAN),$$

donde *T* se refiere a propuestas generales o teóricas sobre cómo debería ser organizado y gerenciado el gobierno, *PC* alude al *paradigma de la elección pública*, y donde *MAN* se refiere al *paradigma gerencialista*.

Aucoin se ocupó de describir la relación entre *T* en el lado izquierdo de la Expresión (4) y *PC* y *MAN* en el lado derecho. Al hacer esto, Aucoin tradujo *PC* y *MAN* en un marco común de referencia tomado de la literatura académico- profesional sobre la estructura organizacional. La terminología por él utilizada incluyó los conceptos de *centralización* y *descentralización*. Al traducir cada discurso en el lenguaje de la estructura organizacional, Aucoin infirió que la filosofía administrativa predominante incorporó argumentos a favor de la centralización, originados en el paradigma de la elección pública, junto con argumentos a favor de la descentralización, originados en el gerencialismo. Aucoin subrayó luego su observación relativa a que las propuestas doctrinarias que constituyen la filosofía administrativa predominante apuntan en direcciones opuestas, una situación que él describió como "paradójica"<sup>15</sup>.

Tanto Aucoin (1990) como Hood (1991) fueron ampliamente percibidos como exponentes de los mismos grandes puntos sobre los cambios contemporáneos en la organización y gestión de la rama ejecutiva del gobierno en países como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda: en primer lugar, que un cambio en las doctrinas administrativas aceptadas tuvo lugar durante los años 80; en segundo lugar, que dichos cambios fueron parte integral de las tendencias internacionales de la gerencia pública; y en tercer lugar, que los argumentos presentes tras estas ideas deberían ser analizados y evaluados. Sin

embargo, como hemos visto ahora, los detalles de su presentación difieren. La presentación de Aucoin estuvo más estrechamente atada a la moda de los discursos de la elección pública y el gerencialismo, y él tradujo estas ideas en un marco de referencia más convencional relativo al diseño organizacional. De manera más sustancial, la percepción de Aucoin relativa a que las doctrinas predominantes de reforma administrativa apuntaron en direcciones opuestas fue claramente diferente a la evaluación que Hood y Jackson tuvieron de la NGP como un argumento administrativo coherente, aunque volcado hacia valores tipo sigma<sup>16</sup>.

### **La NGP como Nueva Economía Institucional**

En 1991, Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh publicaron *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Este volumen incluyó un capítulo de Boston sobre los "fundamentos teóricos" de las reformas en Nueva Zelanda, que tuvo una gran influencia (Boston 1991). Esta presentación en particular fue parte de un argumento pensado para explicar las opciones de política, relativas a la gerencia pública, asumidas por el gobierno neozelandés en los años 80. Las propuestas de política ofrecidas por el departamento del Tesoro dieron forma a dichas opciones. Al considerar las propuestas del departamento del Tesoro, Boston estudió el proceso de desarrollo de políticas. La descripción del proceso por parte del autor se concentró en la argumentación sobre las doctrinas y políticas. Al describir este aspecto del proceso de desarrollo de políticas, Boston restó importancia a la dinámica organizacional y destacó el razonamiento involucrado en él. La descripción del razonamiento seguido por el personal directivo (*staff*) del departamento del Tesoro en relación con la gerencia pública iluminó tres componentes clave de la Nueva Economía Institucional: la teoría de la elección pública, la economía de los costos de transacción y la teoría económica de la agencia. Estas ideas – que eran moneda frecuente para los preparados economistas del equipo directivo (*staff*) del departamento del Tesoro – influyeron de manera importante en las propuestas de los departamentos, y a la larga, en las opciones de política del gobierno neozelandés.

La presentación de Boston sobre dicha experiencia ha influido sobre propuestas académicas y profesionales relativas a la NGP. Algunos asumen que Boston ha dicho que la Nueva Economía Institucional (NIE) es el fundamento intelectual de la Nueva Gerencia Pública (Aucoin, 1995; Kettl, 1997). Lo que fue presentado por un cientista político como una explicación de las opciones de política de Nueva Zelanda devino, de este modo, una propuesta mucho más amplia y ambigua. Amplia, en el sentido en que la NGP denota una *tendencia internacional* (Aucoin, 1990; Hood, 1991), mientras que Boston se refirió a la historia reciente en un país. Ambigua, en el sentido en que los *fundamentos intelectuales* sugieren, sin proponerlo plenamente, que la aplicación de la Nueva Economía Institucional es la única manera seria de argumentar sobre la gerencia pública.

La presentación de Boston se relaciona con el modelo de Hood y Jackson como una filosofía administrativa, situada en el lado derecho del Gráfico 1, porque pretendió dar cuenta de las decisiones gubernamentales sobre políticas. La manera como el autor realizó su relato, sin embargo, refleja el concepto de argumento administrativo. Boston analizó los argumentos doctrinarios del departamento del Tesoro de una manera similar a como Aucoin analizó las ideas predominantes acerca de la reforma administrativa en una amplia variedad de casos. Específicamente, describió cómo las propuestas relativas a la gerencia pública fueron tomadas de campos contemporáneos de discurso, más que de un catálogo de doctrinas y justificaciones catalogadas, como sucede en Hood y Jackson. Boston esbozó el razonamiento que está tras las propuestas doctrinarias, tales como "las funciones de compras y abastecimiento deben estar separadas en la organización". Las consideraciones que fundamentan esta propuesta fueron extraídas de la Nueva Economía Institucional, especialmente de la teoría de la elección pública y de la teoría del agente - principal. A manera de ilustración, esta particular unidad de argumentación pueda ser formulada como sigue:

$$(5) d_s = A (NIE [Tpc, Tpa]),$$

donde  $d_s$  se refiere a la doctrina de estructuración del gobierno de manera que las funciones de compras y abastecimiento estén separadas, *NIE* alude a la Nueva Economía Institucional, *Tpc* se refiere a la teoría de la elección pública y *Tpa* se refiere a la teoría del agente – principal<sup>17</sup>.

Boston también esbozó el razonamiento del departamento del Tesoro acerca de otros problemas de diseño organizacional, incluyendo cómo deberían estructurarse las relaciones entre los ministros y los directivos de alto nivel. El conjunto de propuestas doctrinarias sobre problemas de diseño organizacional aceptado por el departamento del Tesoro puede ser asumido como la teoría de dicha entidad, *T*, respecto a la gerencia pública. Un modelo general del razonamiento seguido por el departamento del Tesoro en el nivel de la doctrina es, en consecuencia, el siguiente:

$$(6) T = A (NIE [Tpc, TCE, Tpa]),$$

donde *TCE* se refiere a la teoría economía sobre los costos de transacción.

Boston también mostró cómo el departamento del Tesoro se desplazó desde las propuestas doctrinales hacia las propuestas de política. Una de estas propuestas fue reorganizar la maquinaria de gobierno, de manera que los directores supervisaran o la elaboración de políticas o las funciones operativas, pero no ambas. Este razonamiento involucra el diagnóstico de que la eficiencia económica del núcleo del sector público neozelandés a mediados de los años 80 estuvo limitada por la estructura organizacional formal. Simbólicamente, esta unidad de argumento se estructuró como sigue:

$$(7) D_{p,t} = A (S_{p,t}, T),$$

donde  $D_{p,t}$  se refiere al diagnóstico para Nueva Zelanda ( $p$ , para el lugar) a mediados de los años 80 ( $t$ , para el momento),  $S_{p,t}$  se refiere a la investigación sobre la situación administrativa neozelandesa y  $T$  se refiere a la doctrina del departamento del Tesoro sobre la gerencia pública. El diagnóstico del departamento del Tesoro devino en la base de propuestas de política que implicaron la reorganización del gobierno. Formalmente:

$$(8) P_{p,t} = A (D_{p,t})$$

Dado el diagnóstico, la consecuencia fue la búsqueda de la reorganización.

De esta manera, Boston describió las múltiples etapas de la argumentación a través de la cual el departamento del Tesoro llegó a las propuestas de política. El autor mostró cómo los antecedentes educativos en economía de los directivos (*staff*) del departamento del Tesoro, los condujo a extraer inferencias prácticas sobre las doctrinas de gerencia pública plausibles – tales como "separar compras de abastecimiento" – de las razones (*warrants*) incluidas en el discurso de la Nueva Economía Institucional. Boston describió no sólo la argumentación doctrinal del departamento del Tesoro, sino también su argumentación *de políticas*. Esta fase de la argumentación – lo que Herbert Simon (1945/1976: 38) denomina *análisis administrativo* – tomó en consideración la *situación administrativa* de Nueva Zelanda para arribar a un *diagnóstico*. El diagnóstico del departamento del Tesoro descansó en la interacción entre la información acerca de dicha situación y las doctrinas de gerencia pública establecidas durante una ronda anterior de argumentación, representada por la Expresión (6). El departamento del Tesoro buscó eliminar las limitaciones identificadas en el curso de su argumentación diagnóstica. El departamento se desplazó desde su diagnóstico hacia las conclusiones acerca de qué pasos seguir. Actuando como un empresario de políticas, el departamento del Tesoro presentó propuestas específicas y argumentos que las sustentan ante los ministros. Desde este punto de vista, lo que era significativo del razonamiento del departamento del Tesoro no era tanto la presencia de la Nueva Economía Institucional en el lado derecho de la Expresión (6), sino el flujo del razonamiento a través de múltiples etapas, desplazándose desde las razones (*warrants*) incluidas en este campo de discurso, mediante la argumentación diagnóstica (Expresión 7), hasta llegar a la argumentación relativa a los pasos a seguir en dichas circunstancias (Expresión 8). La interpretación de que la Nueva Economía Institucional constituye el fundamento intelectual de la Nueva Gerencia Pública se debe, como puede observarse, al hecho de dirigir la atención hacia el lado derecho de una unidad de argumento dentro de una discusión mayor y específicamente situada.

## La Gran Ola de 1992

Escrito en los Estados Unidos por dos autores no académicos, *Reinventing Government* (Osborne y Gaebler, 1992) se convirtió en un *best seller* en 1992. Este trabajo desempeñó un papel primordial en el proceso mediante el cual las doctrinas de la NGP llegaron a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton (Kettl, 1995). Sus doctrinas se expresaron como *slogans*, tales como "manejar el timón, no remar". Se supuso que varios de los *slogans* podrían aplicarse a cuestiones de gobierno más amplias que el "diseño organizacional", tal como había sido definido por Hood y Jackson. En consecuencia, este libro amplió el ámbito de la NGP para incluir cambios fundamentales en la provisión de los servicios públicos, tales como el uso de sistemas de *vouchers* con financiamiento impositivo para disponer de fondos para la educación<sup>18</sup>.

## Cambio de las políticas de gerencia pública e intervenciones organizacionales en los Estados Unidos

El año 1992 fue testigo de la publicación en los Estados Unidos de *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government* (Barzelay, 1992), que surgió de la Ford Foundation/Harvard University Program on Innovations in State and Local Government<sup>19</sup>. El ámbito de investigación para este estudio fue el gobierno estatal de Minnesota durante el período 1983-1990. Este trabajo, al igual que el de Boston et al. (1991), impulsó distintos tipos de planteamientos. Uno fue un informe narrativo del cambio organizacional en tres agencias de *staff* de la rama ejecutiva, en particular el Departamento de Administración y el Departamento de Relaciones Laborales. El otro planteamiento se refirió a la formulación de un argumento administrativo, principalmente acerca del tema de la estrategia organizacional en agencias de *staff*.

La primera de estas dos discusiones fue similar a la de Hood y Jackson en cuanto a enfatizar el mecanismo de formación de opinión como una explicación de los cambios en el diseño de organización del gobierno. Esta similitud fue evidente en el tratamiento detallado de este autor en torno a cómo los iniciadores de una "intervención organizacional" de ocho años de duración en Minnesota formularon sus puntos de vista doctrinales iniciales, y de cómo pensaron persuadir a otros - incluyendo gerentes medios, colegas ejecutivos y legisladores - para aceptar los cambios en las normas y rutinas institucionales. Barzelay (1992), sin embargo, se diferenció de Hood y Jackson en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, el libro se basó en el estudio de un "caso natural", y no en el análisis de un "caso" abstracto o estilizado, definido en términos de la aceptación de una filosofía administrativa. En segundo lugar, Barzelay no sólo se ocupó del establecimiento de la agenda, sino también de la reelaboración de las rutinas y culturas organizacionales en la "fase de implementación" del proceso de elaboración de las políticas (Kingdon, 1984). En tercer lugar, *Breaking Through Bureaucracy* explicaba el cambio en Minnesota utilizando métodos descriptivos vinculados con una teoría implícita, en tanto que Hood y Jackson aplicaron un marco de referencia explicativo de base teórica - por ejemplo, los factores de aceptación - para escoger los hechos en su "caso" estilizado<sup>20</sup>.

En efecto, Barzelay (1992) agregó dos dimensiones a la literatura académica sobre la NGP. En primer lugar, introdujo un nodo adicional en el vértice inferior derecho del Gráfico 1. Este nodo podría ser designado como "implementación" o "cambio organizacional". Los vínculos entre este nuevo nodo y el "establecimiento de la agenda" fueron descritos en términos de intervenciones organizacionales desde posiciones de autoridad ejecutiva. En segundo lugar, el autor expandió el rango de "géneros" (Czarniawska, 1999) en la NGP, suministrando una extensa descripción acerca de una experiencia particular<sup>21</sup>.

Como fuera indicado anteriormente, el segundo planteamiento relevante en Barzelay (1992) se refirió a un argumento administrativo. Las políticas de gerencia pública fueron el tema de este

argumento, tal como fue definido al comienzo de este documento. Este tema fue más restringido que el del diseño organizacional en el gobierno. En el marco de las políticas de gerencia pública, el autor dispensó más atención a las rutinas organizacionales que a las reglas institucionales, reflejando así el hecho empírico de que las reglas institucionales - por ejemplo, las que rigen las designaciones del servicio civil - permanecieron sumamente estables durante el período que duró este estudio<sup>22</sup>.

El argumento administrativo de Barzelay se presentó como un cuerpo de principios y de argumentos de soporte acerca de las estrategias organizacionales de las funciones administrativas y las agencias de *staff*. Un principio ilustrativo fue el de "separar el servicio del control". Este principio fue en gran parte semejante a una doctrina en el sentido de Hood y Jackson: enmarcó y resolvió un problema referido al diseño de la organización en el gobierno, y se presentó como una enseñanza doctrinal<sup>23</sup>. En *Breaking Through Bureaucracy*, las justificaciones de las doctrinas hicieron escasa referencia a la literatura académico - profesional sobre gerencia y gobierno<sup>24</sup>. En lugar de ello, la argumentación justificativa se tomó fundamentalmente del tratamiento descriptivo de la experiencia de Minnesota realizada en el propio libro.

Se llevó a cabo un intento, como el realizado por Hood y Jackson, de revelar la esencia común de los varios componentes del argumento administrativo del autor. A estas alturas del debate, Barzelay se centró en la parte derecha de la Expresión (3), antes expuesta. Sin embargo, la estrategia analítica fue diferente. Mientras que Hood y Jackson concibieron la esencia de una unidad de argumento administrativo en términos de sus premisas de valor, Barzelay pensó identificar las "generalizaciones imbricadas" (Schauer, 1991) que sirvieron como "asunciones" o "presunciones" (Walton, 1992) para los lineamientos particulares del argumento administrativo. Estas generalizaciones imbricadas se revelaron a través de la comparación de los argumentos justificativos que prevalecieron en las agencias de *staff* en Minnesota, a comienzos de los años 1990, con los argumentos justificativos que habían sido un lugar común en el gobierno estatal de Minnesota antes de la "intervención". Las generalizaciones imbricadas previamente fueron rotuladas como "paradigma burocrático"; las últimas fueron denominadas "paradigma post-burocrático". El libro, como un todo, argumentaba en favor del paradigma post-burocrático, así definido, al igual que en favor de propuestas doctrinales tales como "separar el servicio del control" e "identificar cuidadosamente a los usuarios"<sup>25</sup>.

### **El análisis político alcanza a la NGP desde Australia (*Down Under*)**

El aluvión de trabajos publicados en 1992 incluyó el estudio de Colin Campbell y John Halligan acerca del liderazgo ejecutivo y la elaboración de políticas de gerencia pública en Australia durante ocho años de gobierno laborista en ese país (1982-1990). Este trabajo, *Political Leadership in an Age of Constraint* (1992), surgió del ala de las ciencias políticas en el campo de la administración pública. Como tal, su principal empeño fue describir y explicar las decisiones gubernamentales y sus efectos tanto sobre las burocracias públicas como sobre las políticas públicas. Las decisiones en este contexto incluían las políticas gerenciales, especialmente en las áreas de planificación de gastos y de gerencia financiera. Tales decisiones incluían, asimismo, la actividad de un Comité de Revisión de Gastos a nivel ministerial, como parte del proceso de planificación de gastos, y la iniciación de un Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera, como parte de la gestión financiera. Si bien Campbell y Halligan (1992) también incluían algunos comentarios evaluativos sobre la experiencia de Australia, sería una exageración decir que su libro adelantaba un argumento administrativo al respecto.

La significación del libro de Campbell y Halligan para este debate se deriva del hecho de que constituyó un estudio descriptivo/explicativo del cambio de las políticas de gerencia pública en Australia. Las evidencias del caso examinado por estos autores se relacionaban con los cambios ocurridos en dos dimensiones clave de las políticas de gerencia pública: las reglas institucionales y las rutinas organizacionales. El método explicativo consistió en suministrar un informe narrativo. La teoría utilizada para explicar los cambios en las reglas y rutinas institucionales era en gran medida implícita.

Los principales constructos empleados por Campbell y Halligan provenían, por una parte, de la literatura sobre elaboración de políticas públicas (en particular para dar cuenta de las principales decisiones que cambiaron las reglas institucionales), y por otra parte, de la literatura sobre la conducción de las intervenciones organizacionales desde posiciones de autoridad ejecutiva (en particular para explicar los cambios en las rutinas)<sup>26</sup>.

El libro de Campbell y Halligan puede, con provecho, ser contrastado con Hood y Jackson en varios aspectos. En primer lugar, el esquema conceptual de aquellos autores se centró en el vértice inferior derecho del Gráfico 1, como se precisó en el desarrollo de este documento. En otras palabras, su estudio se abocó, en lo fundamental, a los nodos del establecimiento de la agenda, la toma de decisiones y la implementación, así como a los vínculos existentes entre ellos. En segundo lugar, cada uno de estos nodos fue analizado en detalle como parte de la explicación de los eventos que conformaron el caso de Australia. En tercer lugar, el uso implícito del constructo de procesos de políticas públicas que hacen los autores significa que incorporaron otros mecanismos sociales a su enfoque explicativo, además del correspondiente a la formación de opiniones. Específicamente, ellos aluden a la "emergencia de oportunidad" (Kingdon, 1984; Elster, 1998), vale decir a momentos en que el potencial para el cambio de políticas u organizacional es significativo. Por ejemplo, los efectos presupuestarios de los cambios radicales de las políticas macroeconómicas a comienzos de los años 80 fueron analizados en términos de cómo estos efectos contribuyeron a crear una oportunidad para el cambio de las reglas institucionales y de las rutinas organizacionales en la gerencia financiera. El efecto estructural combinado de estos cambios de políticas de gerencia pública fue el de descentralizar selectivamente las decisiones acerca de cómo gastar los recursos presupuestados<sup>27</sup>. En cuarto lugar, y en relación con el punto anterior, Campbell y Halligan examinaron cómo determinados actores específicos en el seno del gobierno capitalizaban estas oportunidades. Por ejemplo, estos autores explicaron cómo Malcolm Holmes, un funcionario de carrera del Departamento de Finanzas, colaboró con altos funcionarios de esta agencia central y con el ministro, para diseñar y operar el Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera. En suma, Campbell y Halligan suministran una teoría y un método muy diferentes de los de Hood y Jackson para el estudio de la NGP.

### **Estudios de mediados de los años 1990 provenientes de la tierra natal de la NGP**

En 1994, Hood publicó un libro, *Explaining Economic Policy Reversals*, que incluía un capítulo sobre la Nueva Gerencia Pública. Su propósito principal fue el de dar cuenta de una dramática modificación ocurrida en el estilo de organización de los servicios públicos, desde la Administración Pública Progresiva (APP) hacia la NGP. Era de esperar que el informe de Hood acerca de esta modificación fuese coherente con las explicaciones dadas para los cambios radicales de las políticas económicas en otros capítulos de ese mismo volumen. Cada capítulo analizaba críticamente una serie establecida de explicaciones en el contexto de un único campo de las políticas económicas. El capítulo que aquí interesa examinó, con una mirada crítica, varias explicaciones contradictorias distintas del cambio del estilo de la AAP a aquel de la NGP.

Hood (1994) se diferenció de Hood y Jackson en varios aspectos. En primer lugar, se centró en el lado derecho del Gráfico 1. Efectivamente, la idea de que la NGP es un "argumento administrativo" no fue mencionada. En segundo lugar, hizo referencia a la NGP en términos de un patrón de políticas y prácticas descrito como un "estilo de organización de los servicios públicos" y no en términos de una filosofía administrativa. El concepto de "estilo" tiende a enturbiar la distinción entre políticas y prácticas, por una parte, y entre políticas y filosofía administrativa, por otra. En tercer lugar, el capítulo del libro de 1994 introdujo el concepto de APP - también concebida como un estilo de organización de los servicios públicos - para *describir* los "cambios radicales de las *políticas*" (énfasis agregado). Dicho esto, el Gráfico 1, basado en Hood y Jackson (1991), está mal pertrechado para describir la estructura conceptual de Hood (1994)<sup>28</sup>.

### **El debut del análisis comparado de políticas**

El mismo año, Herman Schwartz (1994) publicó "Small States in Big Trouble" en *World Politics*. El objetivo principal de este artículo fue dar cuenta de las similitudes entre Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca en los años 1980. El propósito principal de Schwartz fue poner los cambios ocurridos en la gerencia pública bajo el alcance de la investigación comparada de las ciencias políticas sobre el cambio institucional y de políticas.

En ese artículo, la NGP no fue considerada como un *factor explicativo* para dar cuenta del cambio en el gobierno, como en Hood y Jackson; más bien la NGP *describió* los cambios en el gobierno, como en Hood (1994). En la terminología de investigación orientada al estudio de casos (Ragin, 1987), la NGP fue el "resultado de los casos". Se decía que la NGP había tenido lugar en un caso si estaban presentes políticas acordes con cuatro grandes "temas". Entre estos temas se incluían: "dejar que los gerentes gerencien" e "inyectar competencia". Schwartz obtuvo evidencias de casos en áreas tan dispares como la planificación de gastos y la gerencia financiera, relaciones entre el gobierno central y los gobiernos estatales, y diseño organizacional de la provisión de servicios públicos. Sobre estas bases teóricas y empíricas, Schwartz argumentó que Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca eran sumamente similares en términos de los resultados definidos para los casos. Seguidamente, procedió a explicar estas similitudes, utilizando ampliamente una buena proporción del repertorio de ideas teóricas del campo de políticas y de política comparada.

Prescindiendo de la idea convencional de que la elaboración de políticas es habitualmente un proceso descentralizado, estructurado por campos de políticas (Weir, 1992; Baumgartner, 1993; Knoke et al., 1996), y utilizando ideas - por ejemplo, los temas de la NGP - más para describir que para explicar los resultados de los casos, Schwartz empleó una estrategia inusual para definir un resultado de caso<sup>29</sup>. Sin embargo, las ideas *explicativas* de Schwartz fueron sumamente convencionales en esta materia. En suma, Schwartz condujo un "diálogo entre ideas y evidencias" (Ragin, 1987), sin precedentes y altamente estimulante, acerca de la NGP al interior del campo de la política comparada y de las políticas públicas.

### **Comparando las descripciones de la implementación de políticas**

Otro trabajo que apareció en 1994 fue el estudio comparativo de Spencer Zifcak de la Iniciativa de Gerencia Financiera del Reino Unido y del Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera de Australia. Basado en una disertación realizada en la London School of Economics, este libro examinó los cambios ocurridos en las rutinas organizacionales en el área de la planificación de gastos y la gerencia financiera. Zifcak utilizó métodos descriptivos e ideas teóricas acerca de las intervenciones organizacionales para conducir las investigaciones sobre estas dos experiencias<sup>30</sup>.

### **Las ciencias de la Administración Pública académica hallan su voz**

*New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, de Peter Aucoin, apareció en 1995. Este trabajo incluía varios planteamientos, además de un argumento administrativo. Este argumento era complejo e incluía la formulación de un argumento doctrinal sobre las políticas de gerencia pública; una evaluación de las políticas de gerencia pública en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda; y un argumento en favor de la elección e implementación de determinadas alternativas de política en Canadá. El amplio argumento administrativo de Aucoin abarcaba, por consiguiente, tanto el nivel de argumentación doctrinal como el de políticas. La argumentación administrativa de Aucoin se situó en el lado izquierdo del Gráfico 1.

El argumento administrativo de Aucoin concernía a las precondiciones para el gobierno bueno y responsable, definido como políticamente responsable y capaz de formular e implementar políticas públicas sustantivamente valiosas. El argumento de Aucoin puede ser dividido *grosso modo* en tres. En

primer lugar, hay un argumento a favor de tener un servicio civil de carrera. El argumento fue elaborado tomando lecciones de la historia. En segundo lugar, Aucoin argumenta que la cuestión relativa a la estructuración y gestión de la relación entre un servicio civil de carrera y los ministros debería ser enfrentado como si se resolviera un problema de agente – principal. La solución propuesta fue que los ministros escribieran contratos explícitos conteniendo metas específicas para los productos. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de la teoría del agente – principal a las circunstancias del gobierno. El tercer argumento concierne a la gestión interna de las agencias de gobierno. Recurriendo al concepto de *organizaciones de buen desempeño* de Brodtrick (1991), Aucoin argumenta a favor de poner el énfasis en la gente, en el liderazgo participativo, en los estilos de trabajo innovadores y en una fuerte orientación al cliente. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de las doctrinas gerenciales de moda a las burocracias públicas.

Al desarrollar y defender sus propuestas doctrinarias sobre la gerencia pública, Aucoin puso en estrecho contacto tres universos de discurso vagamente asociados – la teoría normativa de la administración pública, la Nueva Economía Institucional y el pensamiento gerencial. La estructura de la argumentación doctrinal de Aucoin puede ser formulada como sigue:

$$(9) T = A (PPG, NIE, MAN),$$

donde *T* se refiere a las propuestas doctrinarias sobre la gerencia pública, *PPG* alude a una filosofía pública del gobierno, *NIE* se refiere a la Nueva Economía Institucional y *MAN* al pensamiento gerencial.

La argumentación doctrinal de Aucoin puede ser provechosamente comparada con la descripción que Boston hizo de la argumentación doctrinaria del departamento del Tesoro en los años 80. Una diferencia evidente es que Aucoin plantea lecciones de la historia al traducir los ideales de un buen y responsable gobierno en una filosofía pública del gobierno, puntual e institucionalmente orientada. La filosofía pública del gobierno del departamento del Tesoro, por el contrario, estaba atada a la Nueva Economía Institucional. Una segunda diferencia es que Aucoin consideró argumentos doctrinarios tomados de una limitada gama de pensamiento gerencial de manera adicional a la teoría económica. Una tercera diferencia es que Aucoin fue más selectivo que el departamento del Tesoro neozelandés al basarse en la Nueva Economía Institucional. Específicamente, Aucoin rechazó la teoría de la elección pública y elaboró algunos de sus argumentos doctrinarios a partir de la teoría del agente – principal.

Mientras que la estructura global del argumento administrativo de Aucoin, denominado NGP, fue claro, los detalles de su razonamiento fueron usualmente oscuros. Un ejemplo ilustrativo es el argumento de Aucoin relativo a que las relaciones entre los políticos y el servicio civil debería estructurarse a través del uso de contratos explícitos. Aucoin dijo al lector que este argumento estaba sustentado por la teoría del agente – principal. Sin embargo, el análisis de este argumento revela que los *contratos explícitos* en el marco de referencia de Aucoin son un concepto radicalmente diferente a los *contratos* en la teoría del agente – principal (Barzelay, 2000 a). En la teoría del agente – principal, los principales diseñan racionalmente contratos que proveen *incentivos* eficientes a los agentes. En el marco de referencia de Aucoin, sin embargo, el rol de los contratos explícitos es establecer aspiraciones compartidas entre los ministros y los servidores públicos, especificar un estándar para evaluar el desempeño de las organizaciones gubernamentales, y reducir la necesidad advertida de controlar en detalle las acciones de los servidores públicos. La distancia conceptual entre la Nueva Economía Institucional (*NIE*), en el lado derecho de la Expresión (9), y *T*, en el lado izquierdo, es infranqueable sin argumentación adicional, especificando la operación intelectual,  $A^{31}$ .

Los propósitos de Aucoin en cuanto a alcanzar amplitud y coherencia en la argumentación administrativa acerca de la Nueva Gerencia Pública fueron tan ambiciosos como los de Schwartz en cuanto a explicar las similitudes entre casos de cambios institucionales y de políticas en el campo de la política comparada y de las políticas públicas. Desde mi punto de vista, sus expectativas en estas ocasiones excedieron a sus logros (Barzelay, 2000a; Barzelay y Hassel, 1994). Independientemente de

cualquier limitación, sin embargo, estos trabajos elevaron las miras de la argumentación y la investigación de políticas concernientes a la NGP en el interior de las ciencias políticas y la administración pública<sup>32</sup>.

### **La argumentación doctrinal sobre el Liderazgo Ejecutivo irrumpe en la escena**

Otro ambicioso trabajo, publicado en 1995, fue *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, de Mark H. Moore<sup>33</sup>. De prolongada preparación en la Harvard's Kennedy School of Government, este volumen presentó un elaborado argumento doctrinal, dirigido principalmente a los ejecutivos designados y de carrera en los Estados Unidos<sup>34</sup>. En los términos del Gráfico 1, el libro se ubica en el lado izquierdo, dado que Moore presentó su propio argumento administrativo, que él describió como una "estructura de razón práctica" (p.1). A diferencia de Hood y Jackson, el tema del argumento administrativo de Moore fue el liderazgo ejecutivo. Consecuentemente, en lugar de lidiar con los temas recurrentes del diseño organizacional, este libro adelanta un punto de vista acerca del *rol* de los "gerentes públicos"<sup>35</sup>. El argumento administrativo elaborado de Moore sobre el tema del liderazgo ejecutivo por parte de los gerentes públicos no tiene equivalente, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, en la reciente literatura sobre gerencia pública emanada de la tierra natal de la NGP, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

El argumento administrativo de Moore incorporó dos tipos de planteamientos. El primero fue un "argumento doctrinal", con un sentido *grosso modo* coincidente con el que se le ha dado al término hasta este momento. Sus enseñanzas doctrinales incluyen el punto de vista controversial según el cual los gerentes públicos deberían discernir los mandatos de sus agencias, involucrándose en la gestión política. Este estilo de argumento es fácil de modelar, desde que se encuentran presentes enseñanzas doctrinales codificadas (ver más abajo). La segunda exposición correspondió al análisis de casos para describir cómo las situaciones administrativas han sido manejadas por los gerentes públicos. Hasta cierto grado, el análisis de casos simplemente "tradujo" (Czarniaska, 1999) las propuestas doctrinales de Moore en términos concretos, incorporando relatos que presentaban a los actores e instituciones con sus nombres propios. Sin embargo, el análisis de caso de Moore típicamente hizo algo más que traducir doctrinas en relatos a efectos de su presentación. En una medida significativa, el análisis de casos *constituyó* su argumento administrativo. El hecho de que Moore respaldase sus señalamientos acerca de los casos analizados con propuestas doctrinales codificadas expresadas más adelante en ese mismo texto, no es inconsistente con la observación de que el argumento administrativo de Moore era inherente al análisis de casos. En consecuencia, es difícil de refutar la conclusión de que el segundo tipo de la argumentación doctrinal de Moore era casuístico.

La casuística es un método de razonamiento práctico, cuya historia ha sido relatada por Toulmin y Jonsen (1988). Si bien Aristóteles fue uno de sus iniciadores, la casuística alcanzó una elevada realización como arte en manos de los jesuitas. El método casuístico es apropiado para la argumentación acerca de lo que los individuos deberían hacer en circunstancias particulares. Opera, en parte, a través de la discusión de los "casos paradigmáticos". Los temas que surgen de los casos paradigmáticos no sólo son intrínsecamente significativos para el asunto particular en cuestión, sino que también son instrumentalmente significativos, en la medida en que se piensa que tales temas surgen en innumerables otras circunstancias<sup>36</sup>. El análisis de los casos paradigmáticos es percibido por los casuistas como la única forma para elaborar, refinar y comunicar doctrinas que toman seriamente las circunstancias. Mediante esta interpretación, sería demasiado simplista, así como históricamente desinformado, decir que la segunda exposición de Moore se parece a las discusiones de caso en la Harvard Business School o la Kennedy School of Government, como se afirma enfáticamente.

De todos modos, el argumento administrativo de Moore puede ser parcial e imperfectamente codificado como sigue. Este argumento incorpora tres subargumentos principales. El primer subargumento *aal* tiene que ver con el concepto principal del título del libro, *valor público*. Esta

unidad de argumento, en sí misma, no concierne a la gerencia pública; más bien suministra razones para rondas posteriores de argumentación acerca de las burocracias públicas y del rol de los gerentes públicos. El concepto de *valor público* se relaciona con aquel de una filosofía pública del gobierno, que se centra en el "gobierno en acción" más que en apropiados arreglos institucionales<sup>37</sup>. La posición general de Moore - llamémosla *di* - es que las aspiraciones colectivas de un conglomerado político, más que cualquier otra consideración aislada, determinan dónde radica el valor público. Dicho de otra manera, las propuestas de cualquier actor u observador respecto a qué podría constituir un incremento o un decremento en el valor público deben sustentarse en una evaluación apropiada de las aspiraciones colectivas de un conglomerado político. En el capítulo 2, Moore llega a esta conclusión respecto a *aa1*, extrayendo inferencias acerca del valor público de campos del discurso de las ciencias sociales norteamericanas y de los asuntos públicos: la teoría democrática, en primer lugar, y la economía del bienestar, en segundo lugar. Esta unidad del argumento de Moore puede representarse simbólicamente como sigue:

(10)  $d1 = A$  (*Teoría Dem, Econ del Bienestar*)

Analíticamente, una segunda unidad de argumentación en Moore (1995) - llamémosla *aa2* - concierne a las burocracias públicas. Esta unidad, a diferencia de *aa1*, toma nota de las circunstancias en las cuales operan las burocracias públicas. Las circunstancias moldean las oportunidades para la creación de valor público, como se concibe en *aa1*. El valor público, por el contrario, es un punto de vista a partir del cual se evalúan los cambios imaginados con respecto a lo que hacen las agencias del gobierno.

El problema con las circunstancias es que ellas son variadas. Por consiguiente, en el interior de *aa2*, Moore llevó a cabo un importante movimiento, dirigido a discernir la "esencia" de las circunstancias. El resultado de este movimiento fue la introducción de una trilogía de conceptos: valor sustantivo, soporte y capacidad operacional<sup>38</sup>. El concepto de *valor sustantivo* deriva principalmente su significado de las teorías de análisis de políticas, como se califican en la concepción de Moore de "valor público" (*d1*). El concepto de *soporte* deriva su significado fundamentalmente del "dominio de la experiencia" (Lakoff y Johnson, 1980), denominado política, en especial del subdominio que involucra la atribución de autoridad y de dinero público para operar organizaciones y programas de acuerdo con lineamientos particulares. El concepto de *capacidad* desprende su significado central del campo de la experiencia, que abarca la producción y la gerencia organizacional<sup>39</sup>. Obviamente, los tres conceptos estuvieron abiertos a una especificación detallada y variada.

La versión lineal de la exposición de Moore acerca de esta trilogía es que una buena idea sobre políticas, para convertirse en buena política pública, requiere de autoridad y dinero público (por consiguiente, de apoyo), así como capacidad operacional<sup>40</sup>. Esta afirmación puede traducirse en otra relativa al "éxito organizacional" en el gobierno; la traducción es apropiada desde que el argumento administrativo de Moore está centrado en la organización más que en las políticas y los programas. En lo que yo leí de Moore, una burocracia pública es exitosa, por definición, cuando aprovecha plenamente sus oportunidades.

Aparte de este axioma doctrinal, *aa2* es fundamentalmente un marco de referencia para dar un significado específico, contingente, a las *oportunidades* y al *éxito organizacional*. En este sentido, *aa2* es más una guía para la argumentación conducida en circunstancias particulares que una enseñanza doctrinal a la que se agrega una justificación, como en el caso del modelo por defecto de argumento administrativo genérico de Hood y Jackson, *aa1* (ver Expresión 3). En consecuencia, la doctrina de oportunidades organizacionales y de niveles de aspiración de Moore deberá expresarse de la siguiente forma:

(11)  $Opp = A$  (*Circ, d1*),

donde *Opp* se refiere igualmente a las *oportunidades* organizacionales y a los *niveles adecuados de aspiración* para una organización<sup>41</sup>. La parte derecha de la Expresión (11) indica que todo juicio acerca

de las oportunidades organizacionales debería tomar en consideración la doctrina del valor público (*d1*), así como las circunstancias (*Circ*) en que dicha doctrina es aplicada. Dado el análisis de circunstancias de Moore, la Expresión (11) puede ser reescrita como sigue:

$$(12) \text{Opp} = A (\text{Valor}, \text{Soporte}, \text{Capacidad}, d1)$$

La razón por la cual tanto el *Valor* como *d1* aparecen en la parte derecha de la Expresión (12) es que son conceptos diferentes, aunque interdependientes. El *valor* se refiere a los efectos estimados de los cambios imaginados operando a través de los canales que conducen de las rutinas organizacionales al impacto de las políticas. El término *d1* se refiere a las opiniones generales, posiblemente atemporales, acerca del *valor público*, que reflejan una filosofía pública del gobierno más amplia<sup>42</sup>. El *valor* y *d1* son conceptos interdependientes porque este último constituye una base general para estimar lo que podría hacer de manera diferente una burocracia pública particular, en sus circunstancias.

Como fue señalado con anterioridad, una tercera unidad de argumentación en Moore (1995) - llamémosla *aa3* - se refiere al rol de los gerentes públicos. En lo que pienso haber entendido de Moore, su enseñanza doctrinal fundamental para gerentes públicos (*d3*) consiste en discernir oportunidades, formular una estrategia para alcanzar el éxito organizacional, traducir esta estrategia en una intervención organizacional planificada, y llevar a cabo esta intervención con habilidad. Los conceptos de *oportunidades* y *éxito organizacional* fueron definidos en la discusión de *aa2*. Los conceptos adicionales de *estrategia* e *intervención organizacional* provienen de la literatura académico - profesional sobre gerencia, en particular de la gerencia estratégica y del comportamiento organizacional. Por lo tanto, el subargumento de Moore sobre el rol de los gerentes públicos puede expresarse de la siguiente manera:

$$(13) d3 = A (aa2, MAN),$$

donde *d3* se refiere a las propuestas de alto nivel de Moore acerca del rol de los gerentes públicos, *aa2* se refiere a su argumento doctrinal acerca de las oportunidades y del éxito organizacional, y *MAN* se refiere a la literatura sobre gerencia.

En su libro, Moore especificó el significado de *d3* de varias maneras. Un primer tipo de especificación consiste en desarrollar el rol del gerente público como un *empresario* y un *estratega*, lo que refleja la fuerte influencia de la escuela de diseño de estrategia (Mintzberg, 1994; Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1998). Un segundo tipo de especificación se refiere a identificar las funciones organizacionales y los tipos de intervenciones que se supone tienen que desempeñar los gerentes públicos, tales como la gerencia política y la reingeniería, respectivamente. Un tercer tipo de especificación consiste en identificar las acciones puntuales, aunque genéricas, que se supondría debe asumir un gerente público, tales como la formulación del enunciado de la misión. La reflexión más elaborada en este libro tiene que ver con la gerencia política y la reingeniería. Son estas reflexiones doctrinales abstractas las que se encuentran interrelacionadas con el análisis de casos de paradigmas múltiples.

En suma, el texto de Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, amigable con el lector, fue un argumento administrativo acerca de la *conducción* de las organizaciones públicas, más que acerca del *diseño* de organizaciones. En tal sentido, el libro extiende el concepto de Hood y Jackson de un argumento administrativo para incluir otro tema en el interior de la gerencia pública: el liderazgo ejecutivo. Pese a haber sido presentada de una manera sumamente informal, la estructura de la argumentación de Moore no es fácil de discernir. Una vez analizado, se aprecia que su libro incluye dos estilos complementarios de argumentación administrativa: argumentación doctrinal codificada y argumentación casuística acerca de casos paradigmáticos. El argumento doctrinal codificado incorpora tres distintos subargumentos que tienen que ver con el valor público, las oportunidades y el éxito organizacionales, y los roles de los gerentes públicos. Si bien el libro de Moore refleja una educación profesional acerca de la NGP, especialmente en los Estados Unidos, no ha

tenido todavía una influencia marcada sobre los métodos de la argumentación administrativa en este campo<sup>43</sup>.

### **Un viento frío sopla desde Chicago**

La obra de Lawrence Lynn, *Public Management as Art, Science, and Profession*, fue publicado en 1996<sup>44</sup>. Pese a que este libro no discute la NGP, sí se refiere a temas de teoría y método de la investigación sobre gerencia pública. Lynn, profesor de la Universidad de Chicago, fue vociferantemente crítico de una corriente académica que había emergido de las escuelas de política pública de los Estados Unidos a fines de los años 80 y a principios de los 90. Esta corriente estaba tipificada por *Leadership Counts* (1990) de Robert Behn, pero fue descrita con la suficiente amplitud como para incorporar trabajos como *Breaking Through Bureaucracy* (Barzelay, 1992) y otros producidos en las escuelas de políticas públicas de esa época. El libro de Moore (1995) era muy reciente como para figurar en su presentación. Confluyendo con las aparentes intenciones de Lynn, un frío viento soplaba a través de aquella parte de la comunidad académica estadounidense interesada en la Nueva Gerencia Pública a mediados de los años 90<sup>45</sup>.

Lo que Lynn propuso como camino hacia adelante es materia de cierta interpretación. En el nivel más general, recomendó seriamente al campo de la gerencia pública que se tornase más científico sin perder el sentido de propósito, la jurisdicción y la legitimidad tomada de su orientación profesional. En este contexto, Lynn propuso que los estudiosos de la gerencia pública reorientaran sus esfuerzos de manera que se restableciera un "adecuado balance" entre su atención hacia el diseño organizacional, por un lado, y hacia el liderazgo ejecutivo, del otro.

En lo que respecta al estudio del liderazgo ejecutivo, Lynn propuso que los estudiosos tomaran un camino radicalmente distinto para llegar a los mismos fines. Ilustró cómo debía verse tal enfoque en la práctica, ofreciendo un prototipo de su diseño preferido. La tecnología involucrada en el prototipo fue el análisis de casos (como Moore, 1995), que claramente identificaba los mecanismos sociales cuyo funcionamiento proveía el nexo entre la acción gerencial y sus efectos. Influenciado por la Nueva Economía Institucional, los mecanismos sociales enfatizados por Lynn no exhibían la "formación de opinión" tanto como otros lo han hecho. Probablemente Lynn estaba proponiendo que el estudio del trabajo de liderazgo se desarrollase en el marco del género que Robert Bates y sus colegas (1998) posteriormente apodaron "narración analítica". Bates et al. presentaron una serie de estudios históricos cuyas herramientas teóricas fueron tomadas de los estudios de las políticas a partir de la teoría de la elección racional. No conozco ningún trabajo vinculado al liderazgo ejecutivo y la Nueva Gerencia Pública que haya seguido esta interesante propuesta.

### **El estudio de la NGP se hizo mayor de edad**

El año 1996 incluyó tres publicaciones significativas relacionadas con la Nueva Gerencia Pública, que someramente reseñaré aquí. Una fue *The New Public Management in Action*, de Ferlie et al. La institución analizada en este estudio fue el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. El tema de preocupación fundamental fue cómo esta panoplia de organizaciones dirigidas por el Estado fue reestructurada durante los años 80 y comienzos de la década del 90. Parte de este trabajo aborda las principales decisiones de política realizadas por los centros institucionales de poder, mientras que otras partes tratan sobre las intervenciones organizacionales desde varias posiciones de autoridad ejecutiva en el interior del sistema de salud. El estudio se focalizó principalmente en el diseño de organizaciones programáticas más que en el liderazgo ejecutivo o en las políticas de gerencia pública. Su interés empírico lo ubica en la vertiente derecha del Gráfico 1, tal como fue enmendado para incluir, entre otros nodos, la implementación.

### **Una narración analítica**

Una segunda publicación de 1996 fue un libro editado por Johan P. Olsen y B. Guy Peters, *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Si bien es posible afirmar que las expectativas de este esfuerzo colectivo excedieron a sus logros (Barzelay y Fuechtner, 2000), el capítulo sobre el Reino Unido, escrito por Christopher Hood, fue tan ambicioso como altamente exitoso. Este capítulo procuró explicar ciertos eventos políticos ocurridos en el Reino Unido, tales como el comienzo de la Next Steps Initiative. Como tal, el texto se ubica en la parte derecha del Gráfico 1, en la forma en que fue enmendado para incluir las decisiones del gobierno. El nodo sobre el cual se centró la reflexión analítica de Hood fue el "establecimiento de la agenda", si se toma este nodo para incluir la "especificación de alternativas", el otro proceso analítico que opera en la fase pre-decisoria del proceso de elaboración de las políticas (Kingdon, 1984). A diferencia de Hood y Jackson, Hood (1994) examinó el "caso natural" del Reino Unido durante los años 1980, en lugar de un caso abstracto modelado con base en los casos del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, como en Hood y Jackson y en Hood (1994). Su método consistió en suministrar un informe descriptivo de los eventos, histórica y analíticamente significativos de este caso natural<sup>46</sup>.

El informe narrativo de Hood fue el producto de un tipo particular de "diálogo ente las ideas y la evidencia" (Ragin, 1987). Estas ideas, desarrolladas en la primera parte del capítulo, estuvieron centradas en el concepto de "aprendizaje político". Este concepto se refería a un tipo de proceso que involucra el mecanismo social de formación de opinión. El funcionamiento de este mecanismo involucraba a ministros en ejercicio de sus funciones, bosquejando inferencias acerca de cómo gobernar sobre la base de su propia experiencia en el despacho. La gama de experiencias incluía su pérdida de poder en elecciones anteriores. Aplicando esta teoría al caso del Reino Unido, Hood reveló la significación de los eventos ocurridos durante el gobierno conservador de Edward Heath en los años 70 para el establecimiento de la agenda y la toma de decisiones en los años de Thatcher. Hood también aportó evidencias que muestran que la Next Steps Initiative estaba vinculada con las políticas de privatización industrial del gobierno de Thatcher a través del mecanismo del aprendizaje político. De esta forma, Hood, en efecto, afirmaba que Next Steps era un "efecto de rebalsamiento de las políticas" (Walker, 1997) de privatización, al menos en parte. La significación más amplia de este capítulo radica en que muestra los beneficios de un estilo particular de análisis de caso, que involucra explicaciones narrativas de eventos de política significativos, orientado por una teoría explícita en la cual el mecanismo social de formación de opinión es un rasgo prominente.

### **Un argumento evaluativo sobre Nueva Zelanda**

Un segundo estudio publicado en 1996 fue "The Spirit of Reform" de Allen Schick, un estudio comisionado en conjunto por el Tesoro y la State Services Commission de Nueva Zelanda. La primera parte de este estudio consistió en un informe narrativo que examina cómo tuvo lugar la revolución burocrática neozelandesa. La mayor parte de los capítulos, sin embargo, presentaron un argumento administrativo. El tema de dicho argumento fueron principalmente las políticas de gerencia pública neozelandesas, tal como fueron implementadas. Estas políticas cubrieron un amplio surtido de áreas, incluyendo la planificación del gasto y la gerencia financiera, así como el servicio civil y las relaciones laborales. El principal propósito del autor fue evaluar las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en estas áreas, vistas como un sistema. Entre otros muchos aspectos, Schick concede elogios a un proceso de planificación estratégica que abarcó todo el gobierno, adoptado en los años 90 como correctivo a las limitaciones de las políticas de gerencia pública implementadas en los años 80. También criticó las reglas y rutinas de planificación del gasto y gerencia financiera neozelandesas por carecer de un apropiado sistema de contabilidad de costos. De esta manera, diferente a la de Boston (1991), Schick estaba presentando su propio argumento administrativo con el propósito de elevar el

debate sobre la gerencia pública en Nueva Zelanda, más que de describir el argumento del departamento del Tesoro con la finalidad de explicar las opciones de política<sup>47</sup>.

Al evaluar las políticas de gestión pública de Nueva Zelanda, Schick examinó la situación administrativa, que consideró implícitamente a la luz de argumentos doctrinarios sobre las políticas de gerencia pública. En consecuencia, un elemento de su argumentación fue el siguiente:

$$(14) Ep,t = A (Sp,t, T),$$

donde  $Ep,t$  se refiere a la evaluación de las políticas de gestión pública en Nueva Zelanda ( $p$ ) a mediados de los años 90 ( $t$ ),  $Sp,t$  se refiere a su estudio de la situación administrativa, y  $T$  alude a su teoría o argumento doctrinal acerca de las políticas de gestión pública.

Un ejemplo de  $Ep,t$  es la crítica de Schick de la orientación hacia el producto de las prácticas presupuestarias neozelandesas.  $Sp,t$  en este caso se refiere a la información sobre cómo la toma de decisiones en el servicio público neozelandés estuvo influenciada por las estructuras y procesos en operación en ese momento. En el reporte de Schick está implícito cómo especifica  $T$ . Las consideraciones mencionadas incluyen ideas sobre los propósitos del gobierno, la regularidad empírica de una demora temporal entre las acciones de política y los productos, y argumentos doctrinarios relativos a la gerencia. Sobre esta base, la argumentación doctrinaria de Schick puede formalizarse como sigue:

$$(15) T = A (PPG, K_G, MAN [SM, MAC]),$$

donde  $PPG$  se refiere a la filosofía pública del gobierno de Schick en la cual la gerencia pública es parte de la resolución de los problemas sociales complejos,  $K_G$ , se refiere al conocimiento de los procesos gubernamentales tales como la implementación de políticas, y  $MAN$  alude a los argumentos doctrinales sobre la gerencia aplicables tanto a las organizaciones públicas como privadas. Las ideas de Schick acerca de la gerencia están asociadas con la gerencia estratégica,  $SM$ , y la rendición de cuentas y el control gerencial,  $MAC$ . De esta manera, el argumento de Schick puede ser analizado asumiendo una estructura de dos niveles, incluyendo un argumento doctrinal sobre las políticas de gerencia pública y un argumento evaluativo sobre las políticas de gerencia pública neozelandesas a mediados de los años 90.

En una discusión vinculada con lo anterior, aunque diferente, Schick criticó algunos aspectos de la argumentación doctrinal prevaleciente en Nueva Zelanda, que denominó *modelo contractualista*. Una de las doctrinas que criticó fue aquella según la cual los ministros son *compradores* de productos suministrados por los departamentos gubernamentales que componen su cartera<sup>48</sup>. Schick argumentó que esta idea carecía de fundamento, a menos que estuviese modificada por el reconocimiento de que los ministros también tienen un *interés de propiedad* en estas organizaciones. Schick argumentaba que los influyentes responsables de la elaboración de las políticas habían fallado en cuanto a apreciar el *interés de propiedad* de los ministros respecto a los departamentos, lo que pudiera haber contribuido a la falta de interés por el desarrollo de sistemas apropiados de contabilidad de costos. Al discutir la argumentación del departamento del Tesoro, que Boston (1991) describió analíticamente, Schick puso la puntería precisamente sobre el modelo contractualista como un todo, el cual fue evaluado desfavorablemente frente a un modelo gerencial alternativo.

Resumir la argumentación de Schick hace más fácil ver por qué él realizó una evaluación de la NGP distinta a la de Aucoin. El argumento de Schick estuvo basado en un estudio diferente y más detallado,  $Sp,t$ , y en una teoría o argumento doctrinario distinto sobre las políticas de gerencia pública. En el argumento doctrinal de Schick,  $MAN$  fue especificado como  $SM$  y  $MAC$  antes que como determinante del buen desempeño de las organizaciones; el conocimiento empírico del proceso de gobierno ( $K_G$ ) fue introducido para tomar en cuenta la lenta estructura de la implementación de políticas; y  $PPG$  fue especificado como una visión *funcional* del buen gobierno, más que como una visión institucionalista que establece los requisitos institucionales para el gobierno adecuado y

responsable. Este análisis comparativo de las argumentaciones sugiere que son muchas las oportunidades tanto para la controversia como para el diálogo sobre la NGP.

### **La floreciente literatura reciente**

El período que va desde 1998 al 2000 ha sido testigo de otra ola de escritos sobre la Nueva Gerencia Pública, demasiado extensa como para ser reseñada en este trabajo. Estos escritos incluyen artículos en publicaciones recién fundadas, tales como *The International Public Management Journal* y *Public Management: An International Journal*, así como en publicaciones ya establecidas, incluyendo *Governance*, *Public Administration*, *Public Administration Review*, y el *Journal of Public Management Research and Theory*. Al mismo tiempo, han aparecido varios libros potencialmente significativos.

Entre estos libros se incluye *Getting Agencies to Work Together* (1998), de Eugene Bardach. Este estudio se centró en la operación de organizaciones programáticas, y en particular, en cómo identificar y aprovechar oportunidades para alcanzar metas de políticas a través de la colaboración entre agencias. El libro de Bardach también propuso el "análisis de prácticas inteligentes" como una forma esencialmente teórica de conducir un diálogo científica y profesionalmente relevante entre ideas y evidencias. Un segundo libro, también publicado en 1998, fue *Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, de Christopher Hood. Este estudio erudito retomó el modelo de Hood y Jackson relativo al establecimiento de la agenda, trabajando en la línea de la teoría de la cultura, asociada primariamente con Mary Douglas. El volumen incluyó asimismo varios capítulos que comentaban la NGP desde una perspectiva analítica y crítica. Al año siguiente, la Brookings Institution publicó el estudio de Donald Kettl (1999) sobre la "revolución global de la gerencia pública". Este trabajo canalizó una buena cantidad de información acerca de los desarrollos en la tierra originaria de la NGP principalmente hacia una audiencia estadounidense.

En el año 2000 se han publicado (o están por publicarse) tres volúmenes sobre la NGP. Oxford University Press ha sacado *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, de Christopher Pollitt y Geert Boukaert. Routledge publicó *New Public Management*, de Jan-Erik Lane. Hacia fines de este año, mi propio libro *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue* será publicado por la University of California Press. El comentario de este torrente de libros escapa al propósito de este trabajo. Me gustaría pensar, sin embargo, que este flujo de publicaciones está siendo acompañado por un aprendizaje acumulativo. Teóricamente, se están realizando progresos tanto en la investigación como en la argumentación doctrinal y de políticas, correspondientes a la parte derecha y a la parte izquierda del Gráfico 1. Esta acumulación es más fácil de apreciar si los trabajos recientes sobre la NGP son leídos a la luz de los trabajos previos.

Es hora de revisar dos publicaciones acerca de las políticas de gerencia pública y el diseño de organizaciones programáticas en América Latina, consideradas como contribuciones académicas al debate sobre la NGP.

### **Las políticas de gerencia pública en México**

Un reciente artículo aparecido en la publicación propia del CLAD, *Reforma y Democracia*, escrito por académicos del CIDE de Ciudad de México, ofrece una interesante discusión sobre las políticas de gerencia pública en el área de la planificación de gastos y gerencia financiera (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000). Este texto contiene dos planteamientos distintos, aunque interrelacionados. Un planteamiento está dirigido específicamente a los participantes en los procesos de reforma de los sistemas presupuestarios en México. Un segundo planteamiento - en parte implícito - concierne a cómo estudiar y argumentar en torno a la Nueva Gerencia Pública.

El principal argumento dirigido a los participantes en el proceso de reforma presupuestaria en México se presenta de la siguiente manera. Si se acepta la idea general de utilizar el sistema presupuestario como un instrumento para lograr la aspiración de una gestión de gobierno orientada a

los resultados, el debate debería abordar varios temas relacionados. El primer tema es cuál debería ser el rol de y las relaciones entre el departamento responsable del presupuesto, la Secretaría de Gasto y Hacienda Pública (SGHP) y los departamentos que efectúan el gasto. En la medida en que este rol y estas relaciones están moldeados por reglas institucionales (un concepto que se relaciona con el *marco normativo y legal*) y por rutinas organizacionales, una interrogante pertinente se refiere a cómo deberían evolucionar estas reglas y normas.

Los autores argumentan que las discusiones sobre tales reglas y rutinas deberían desarrollarse a partir de un punto de vista apropiado acerca de la NGP. Más aún, un tópico clave en estas discusiones debería ser el concerniente a cómo los cambios en las reglas y rutinas podrían afectar la estructura organizacional de los gobiernos, que estos autores (en gran medida como Aucoin, 1990) describen en términos de centralización/descentralización. Los autores reconocen la fuerza de los argumentos en favor de la centralización (sobre todo en materia de contabilidad), así como en favor de la descentralización (principalmente en lo que respecta a la eficiencia técnica), y sugieren (en buena medida como Aucoin, 1995) que los argumentos no calificados en favor de la descentralización no son pertinentes en un contexto gubernamental, al igual que no lo son los argumentos no calificados en favor de la centralización. Los autores exigen un debate riguroso y animado sobre este tópico en México.

En el segundo planteamiento, analíticamente distinto, los autores primariamente conceptualizan la NGP como experiencias concretas más que como un "argumento administrativo". Los casos del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda son considerados en forma específica. Los autores se centran en la reforma presupuestaria, dejando de lado otros aspectos de los *casos modelo (benchmark)* de la NGP (Barzelay, 2000b)<sup>49</sup>. La reforma presupuestaria es descrita en términos de un proceso de aprendizaje. Una interrogante que se plantea a este respecto es qué pueden aprender los mexicanos (u otros, para el caso) acerca de la reforma presupuestaria en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

La respuesta es: bastante, por un par de razones. La primera es que las aspiraciones y argumentos que orientan la reforma presupuestaria en México son similares a los que han orientado a los responsables de la elaboración de las políticas de gerencia pública en los casos de NGP dignos de ser emulados. La segunda es que el proceso de reforma presupuestaria en México ha sido, y necesariamente seguirá siendo similar en aspectos clave, al de los casos de NGP mencionados, como es el hecho de que la reforma presupuestaria requiere de cambios en las rutinas y la opinión favorable de todos los participantes en el sistema: agencias centrales, departamentos que ejecutan los gastos, y políticos.

Se requiere de cierto esfuerzo para discernir la forma específica mediante la cual los autores prosiguen en esta línea de argumentación. Con las habituales reservas, intentamos modelar este debate. Un tipo de propuesta es doctrinal, lo que se ilustra con el siguiente enunciado: "El papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas...". Esta propuesta - llamémosla *dl* - es doctrinal en el hecho de que no se refiere a circunstancias específicas (Hood y Jackson, 1991; Barzelay, 2000a). Su alcance parece ser universal y no limitado, por decir, a México. Si bien las ideas de transparencia y precisión en los acuerdos se expresa frecuentemente en el seno de los argumentos doctrinales acerca de las políticas de gerencia pública (Aucoin, 1995) y la aplicación transparente de las reglas generales es una doctrina común de "justicia burocrática" puesta en práctica por organizaciones programáticas (Mashaw, 1983), *dl* suena como algo ligeramente inusual para el oído extranjero.

¿Cuál es la justificación para *dl*? El párrafo precedente suministra una clave: "Para que los gobiernos funcionen deben ser vigilados y para esto deben existir responsables visibles y específicos". Este enunciado sugiere que *dl* es parte de un argumento que puede tener la siguiente estructura:

$$(16) dl = A (PPG, MAN, KG),$$

donde los términos en el interior de *A* (.) hacen referencia a tres grandes universos del discurso: filosofías públicas de gobierno (*PPG*), gerencia (*MAN*) y conocimiento del proceso de gobierno (*KG*).

La referencia a la *PPG* está implícita en el concepto de "para que los gobiernos funcionen". La idea de que el control del gobierno requiere individuos visibles e identificables presumiblemente se basa tanto en *KG* como en las doctrinas del control gerencial en el interior de *MAN*. El argumento podría ser similar al del análisis de Dennis Thompson (1987) del "problema de muchas manos", que muestra cuán difícil es culpar a los individuos cuando las cosas marchan mal en el gobierno, y que argumenta en favor de dar los pasos necesarios para incrementar el sentido de responsabilidad personal de los funcionarios. Si esta clase de argumentos se aplica con igual fuerza a los sistemas presupuestarios es una cuestión que merecería ser examinada. En cualquier caso, la argumentación sobre este punto parece basarse más en la "teoría" que en observaciones específicas de casos exitosos de *NGP*. El énfasis del documento sobre estos casos, sin embargo, no prepara al lector en relación con argumentos que se apoyan de manera tan franca en la teoría.

Sobre la base de su estudio de los casos modelo (y de alguna teoría), los autores identifican lo que podría ser caracterizado como un "factor crítico de éxito" para alcanzar las aspiraciones de la reforma presupuestaria. El factor crítico de éxito radica en el papel de y las relaciones entre las agencias centrales y los departamentos que ejecutan el gasto. Este factor de éxito, de acuerdo con estos autores, no se satisface a través del papel y de las relaciones establecidas con anterioridad a las reformas presupuestarias en el estilo de la *NGP*. Se requiere un cambio. Aunque no utilizan el término, es posible aceptar que los autores sugieren que el cambio exige una "intervención organizacional" - presumiblemente una intervención dirigida por las personas ubicadas en el más alto nivel en la situación. Por consiguiente, un factor crítico de éxito para la reforma presupuestaria es una intervención organizacional efectiva, que cambie el rol de y las relaciones entre agencias centrales y agencias ejecutoras del gasto<sup>50</sup>.

El documento contiene algunos puntos débiles, tal como lo reconocen prontamente los autores. Uno de estos puntos débiles es la observación de que la estructura del sistema gubernamental mexicano es diferente de la de los casos modelo. Parece que el sistema gubernamental mexicano incluye una "legislatura de transformación" (un concepto que Colin Campbell rescata de Polsby {1975} para discutir este tema). Los casos modelo son disímiles a este respecto. Este hecho suscita interrogantes acerca de si México no tendría más que aprender de los Estados Unidos o de Alemania. Dado que las lecciones de la experiencia se basan ampliamente en la teoría, este mismo punto también suscita una interrogante en cuanto a qué marcos de referencia teóricos (ubicados en el interior de *KG*) podrían ser empleados provechosamente por los analistas en su diálogo con las evidencias de los casos. El mérito principal del documento es clarificar estos problemas, que ofrecen una base para debates más profundos.

### **Diseño de organizaciones programáticas en el Brasil**

El artículo de Tendler y Freedheim (1994), "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northern Brazil", puede ser visto como una contribución a la literatura sobre *NGP* en América Latina. El artículo analiza el Programa de Agentes de Salud (*PAS*) en el estado brasileño de Ceará durante su período inicial (1987-1993). La perspectiva adoptada por los autores es la de investigadores en gerencia pública más que la de especialistas en salud pública.

El artículo de Tendler y Freedheim es un tejido sin costuras de cuatro distintos subplanteamientos analíticos. El primero es un argumento evaluativo acerca del *PAS*. La conclusión que se desprende de este argumento es que el programa fue un éxito, sobre la base de un parámetro razonable - y que por consiguiente ofrece una razón para que los investigadores estudien esta experiencia en detalle. El segundo subplanteamiento es un argumento explicativo. Los autores identifican un cierto número de hechos analíticamente significativos acerca del programa, para seguidamente ofrecer un informe explicativo de los mismos. Estos hechos incluyen la enorme escala y el amplio alcance geográfico del programa de dirección estatal; la intensa lealtad manifestada hacia el proyecto programático por parte

de los agentes de salud de base y de las enfermeras supervisoras; y las formas creativas mediante las cuales numerosos agentes de salud ganaron la confianza de los clientes escépticos e inclusive suspicaces, pertenecientes a los principales grupos destinatarios del programa. La explicación que dan los autores se derivó del conocimiento y de los marcos de referencia enraizados en las ciencias políticas, la sociología y el comportamiento organizacional.

El tercer subplanteamiento es un argumento doctrinal acerca del diseño de las organizaciones programáticas. La enseñanza doctrinal específica con la cual los autores discrepan se refiere a que las estructuras del programa deberían ser descentralizadas. Tendler y Freedheim argumentan que si los funcionarios del estado de Ceará hubiesen seguido esta enseñanza doctrinal, el PAS no hubiese sido ni cercanamente tan exitoso a como llegó a ser. Sobre esta base, estos autores expresan serias dudas acerca de las versiones estándar - y simplistas - de doctrinas que abogan por la descentralización de las organizaciones programáticas. Seguidamente, Tendler y Freedheim pasan a sugerir cómo puede mejorarse la argumentación doctrinal acerca del diseño de organizaciones.

El cuarto subplanteamiento es una crítica al clima de opinión en las instituciones de desarrollo internacionales en lo que tiene que ver con la posibilidad de lo que Tendler en otro lugar denominó "buen gobierno en los trópicos" (Tendler, 1995). El argumento básico es que el pesimismo acerca del desempeño del sector público es parcialmente atribuible a la atención selectiva de los investigadores hacia los fracasos de los programas. Este subplanteamiento justifica la atención de los autores hacia una experiencia exitosa y manifiesta dudas sobre la validez de las recomendaciones expresadas en estudios que se sustentan en experiencias cuyos resultados han sido insatisfactorios.

El subargumento que definitivamente ubica el artículo de Tendler y Freedheim en la literatura sobre NGP es el argumento doctrinal sobre el diseño de organizaciones programáticas. Este subargumento se encuentra íntimamente vinculado con el argumento explicativo. Tendler y Freedheim argumentan que el éxito del PAS se debe, en parte, a la decisión del gobierno estatal de remar junto a los gobiernos municipales (por ejemplo, seleccionando los agentes de salud a nivel de la línea del frente), en lugar de limitar sus actividades a timonear (por ejemplo, diseñando lineamientos de programas y financiando posiciones a nivel municipal). Este diseño programático, argumentan estos autores, posibilitó que el programa evitase adoptar una modalidad de trabajo habitualmente destinada al fracaso, que incorpora las prácticas "patrimonialistas" de los alcaldes. El hecho de que el éxito dependió de la participación activa del centro apoya la afirmación de estos autores de que la descentralización es una doctrina cuestionable para el diseño de organizaciones programáticas en circunstancias como las de Ceará, donde los políticos locales típicamente hacen un "uso ampliado de su autoridad" (Lindblom, 1977) para recompensar a sus patrocinantes políticos y para otorgar beneficios desproporcionados a familiares y amigos.

Es importante examinar la estructura del argumento explicativo de Tendler y Freedheim, dado que la pertinencia de la crítica de estos autores a la enseñanza doctrinal convencional se sustenta en este subargumento. Tal como se mencionó anteriormente, los hechos analíticamente significativos en este caso incluyen la magnitud y el alcance geográfico de este programa dirigido al estado; la lealtad de los agentes de salud de base y de las enfermeras supervisoras hacia el proyecto programático; y las formas en que los agentes de salud ganaron la confianza de los clientes dentro de los principales grupos destinatarios del programa. Estos hechos son analíticamente significativos por dos diferentes razones. La primera, que presumiblemente el PAS hubiese corrido el riesgo de fracasar si los eventos que generaron estos hechos no hubiesen ocurrido. En este sentido, estos hechos fueron "factores críticos de éxito" para el PAS. La segunda, que esta misma clase de factores son críticos para el éxito de otros programas. Por ejemplo, el hecho de ganar la confianza de los clientes del programa fue un factor crítico de éxito en un esquema dirigido por el gobierno para promover el desarrollo industrial en el sur de España a mediados de los años 1980 (Barzelay y O'Kean, 1989; Barzelay, 1991). Una explicación plausible de cómo pudieron ocurrir estos factores de éxito en el caso del PAS, podría por consiguiente

enriquecer el debate profesional en torno al diseño de organizaciones para operar en programas de gran escala que involucren la co-producción del cliente en circunstancias en que, inicialmente, la confianza del cliente en los representantes del gobierno es baja.

La explicación de los autores acerca de por qué pudieron ocurrir estos factores críticos de éxito en el caso del PAS se enraíza en las ciencias políticas, la sociología y el comportamiento organizacional. La referencia a las ciencias políticas se utiliza principalmente para dar cuenta de la magnitud de la escala y de la cobertura geográfica del Programa de Agentes de Salud. A efectos de que el PAS pudiera operar en una municipalidad dada, el gobierno local tenía que suministrar financiamiento para enfermeras supervisoras y los alcaldes tenían que aceptar reglas que estipulaban que la organización del programa no podría ser utilizada como estructura de soporte para ninguna actividad política partidista. Tendler y Freedheim procuran también dar cuenta de las opciones asumidas por las municipalidades. La explicación varía de acuerdo con las circunstancias particulares vigentes en el momento en que se tomó la decisión de incorporarse al programa, con decisiones posteriores inducidas por el efecto emulador (Schelling, 1978) desencadenado por el éxito evidenciado por el programa en las comunidades vecinas.

La sociología está en la base de la explicación del alto grado de lealtad manifestado por los agentes de salud de base y de las enfermeras supervisoras. Los autores se remiten a la literatura que considera los roles y los procesos de socialización<sup>51</sup>. Los principales eventos que tuvieron lugar en los procesos de socialización incluyeron el posible primer encuentro de los agentes de salud con la información acerca del programa (a través de comunicaciones verbales y campañas publicitarias), sesiones de información sostenidas en instalaciones municipales para describir cómo postularse para dichos cargos, el llenado de los formatos de postulación, la recepción de una notificación de parte del departamento de salud estatal de que tendría lugar una entrevista, la entrevista con una enfermera y con un trabajador social del equipo coordinador de nivel estatal, la notificación del departamento de salud estatal de que se estaba ofreciendo un contrato para incorporarse como empleado al programa de agentes de salud de su municipalidad, y la participación durante tres meses en un entrenamiento a tiempo completo realizado por el departamento estatal de salud. Estos eventos, que tuvieron lugar a pesar de las limitaciones del contexto en cuanto a alternativas para empleo, ingresos y entrenamiento disponibles para los agentes de salud, crearon fuertes vínculos de lealtad entre los trabajadores de la salud y el Programa de Agentes de Salud como una entidad abstracta. Dichos eventos también contribuyeron en cuanto a explicar la relativa ausencia de vínculos patrimonialistas entre los agentes de salud y los alcaldes de la municipalidad que les dieron empleo.

La literatura acerca del comportamiento organizacional - que se encuentra enraizada en la sociología y la psicología - es la base fundamental para explicar por qué los agentes de salud encontraron formas creativas para ganar la confianza de los clientes del programa. El diseño de las tareas de un trabajador social era uno de aquellos en los cuales los resultados eran poco o nada observables, en tanto que los impactos eran claramente observables. Los productos no eran observables porque las rutinas de un Agente de Salud no estaban estandarizadas (aparte de la estandarización de sus habilidades) y porque la mayoría de las transacciones con los clientes no fueron observadas por las enfermeras supervisoras. Los resultados fueron observables en el sentido de que los cambios en los comportamientos del cliente y del estatus de salud podían ser registrados. Por consiguiente, el diseño de las tareas de los agentes de salud encajó en el patrón más general conocido como "organización artesanal" (Wilson, 1989)<sup>52</sup>.

El contexto suministró un habitat ideal para que los trabajadores de la salud desarrollasen sus propios enfoques para cumplir con las metas del programa. En la medida en que procedían de acuerdo con sus propias formas idiosincráticas de aprendizaje, los agentes de salud descubrieron que los clientes se mostraban más inclinados a prestar atención a las recomendaciones sobre cómo prevenir problemas de salud *después* de que ellos hubiesen experimentado los beneficios de la atención *curativa*

que brindaban los agentes de salud. Brindar asistencia curativa, sin embargo, no era parte del diseño oficial del PAS. Sin embargo, muchos agentes de salud ofrecían en cierta medida una atención curativa como una "tarjeta de presentación" en el proceso de mercadeo y de promoción de la salud preventiva a nivel de "menudeo". Tandler y Freedhiem elaboran un argumento similar en relación con la estrategia de los agentes de salud para elaborar su rol y establecer relaciones de "amistad" entre ellos y los clientes, utilizando tácticas tales como ayudar a las mujeres en el cuidado de los niños y en las faenas domésticas. El argumento general aquí es que el diseño de las tareas (por ejemplo, el patrón de una "organización artesanal") provee las condiciones que posibilitan a los agentes de salud tener la motivación y las oportunidades para inventar formas prácticas capaces de superar las restricciones que se oponen al logro de las metas programáticas, tales como el bajo nivel inicial de confianza entre los representantes del gobierno y los clientes del grupo destinatario del programa.

Esta argumentación explicativa se nutre de la argumentación doctrinal en tres diferentes aspectos. Tal como ha sido sugerido anteriormente, el primer aspecto es una respuesta a las enseñanzas doctrinales del tipo de "timonear y no remar" (Osborne y Gaebler, 1992). Esta respuesta se apoya en la explicación de la lealtad de los empleados al PAS como entidad abstracta. Los eventos que dieron lugar al factor de éxito en el caso de la lealtad fueron desplegados por la acción del departamento de salud estatal. En estos eventos, el estado estuvo remando junto con los gobiernos municipales. Por lo tanto, los autores argumentan que la actividad de remar debería ser realizada en el nivel central tanto como en los niveles locales - con lo que adelantan una crítica de lo que en ciertos aspectos es visto como un principio fundamental de la NGP, al menos en escenarios similares al de Ceará.

El segundo aspecto aparece reflejado en el esfuerzo para reformular el marco de la argumentación doctrinal acerca del diseño de organizaciones programáticas. Interpreto a estos autores como diciendo que la argumentación doctrinal debería referirse más a los factores críticos de éxito en lugar de centrarse en enseñanzas específicas sobre cómo diseñar organizaciones programáticas. Entre los factores críticos estándares de éxito podrían incluirse: conseguir la lealtad de los empleados al programa y posibilitar la co-producción de autoridades en coordinación (tales como los gobiernos estatal y municipal), al igual que con los clientes de los programas<sup>53</sup>.

Un tercer aspecto concierne a la discusión en torno a la ocurrencia de tales factores críticos de éxito. La amplia variedad de escenarios de prácticas y la importancia causal de las configuraciones de factores limitan el alcance de la investigación comparada de casos. Sin embargo, el debate en torno a "cómo hacer" podría incluir el análisis de casos junto con los lineamientos casuísticos, basándose en las interpretaciones de "casos paradigmáticos". El PAS sirve como uno de tales casos paradigmáticos. Un hilo conductor común para el análisis casuístico de casos provendría de los marcos de referencia empleados. El universo de discusión podría incluir sistemáticamente consideraciones doctrinales así como conocimientos acerca del proceso de gobierno, el comportamiento organizacional y la gerencia<sup>54</sup>.

## Conclusión

La Nueva Gerencia Pública ha sido abordada de distintas maneras por los especialistas en ciencia política y administración pública. Hood y Jackson (1991) consideraron la NGP como un punto de vista acerca del diseño organizacional en el sector público, que ellos caracterizaron como un *argumento administrativo* (descrito como un conjunto de doctrinas y un enfoque basado en valores administrativos del tipo sigma) y como un clima de opinión para el establecimiento de la agenda, referido a una *filosofía administrativa* aceptada. La idea de que la NGP es un punto de vista acerca del diseño organizacional en el sector público había sido adelantada por otros estudiosos. Desde su ventajosa posición en el Canadá, Aucoin (1995) sostuvo la idea de que la NGP es un argumento doctrinario acerca del diseño organizacional que recurre a la Nueva Economía Institucional, a visiones formalizadas respecto a cómo lograr un buen desempeño de las organizaciones, y a concepciones acerca del buen y responsable gobierno. El paradigma post burocrático de Barzelay (1992),

desarrollado en un contexto estadounidense, fue un argumento doctrinario acerca de las reglas y rutinas para el funcionamiento de las agencias administrativas centrales. Moore (1995) aportó un elaborado argumento doctrinario acerca del rol de los gerentes públicos. El estudio de Schick (1996) aplicó sus propias y plausibles doctrinas sobre la gerencia pública al estudio de información sobre las reglas y rutinas aplicables a todo el sector público para dirigir, motivar y controlar las organizaciones públicas en Nueva Zelanda. Los juicios evaluativos resultantes permitieron a Schick poner en tela de juicio los ampliamente publicitados argumentos doctrinarios del departamento del Tesoro, que él denominó *modelo contractualista*. De esta manera, el campo de la ciencia política y la administración pública ha asumido la idea de que la NGP es un argumento administrativo. Esta idea se ha ampliado hacia una discusión profesional y de políticas en curso, fundamentalmente referida al diseño organizacional en el sector público.

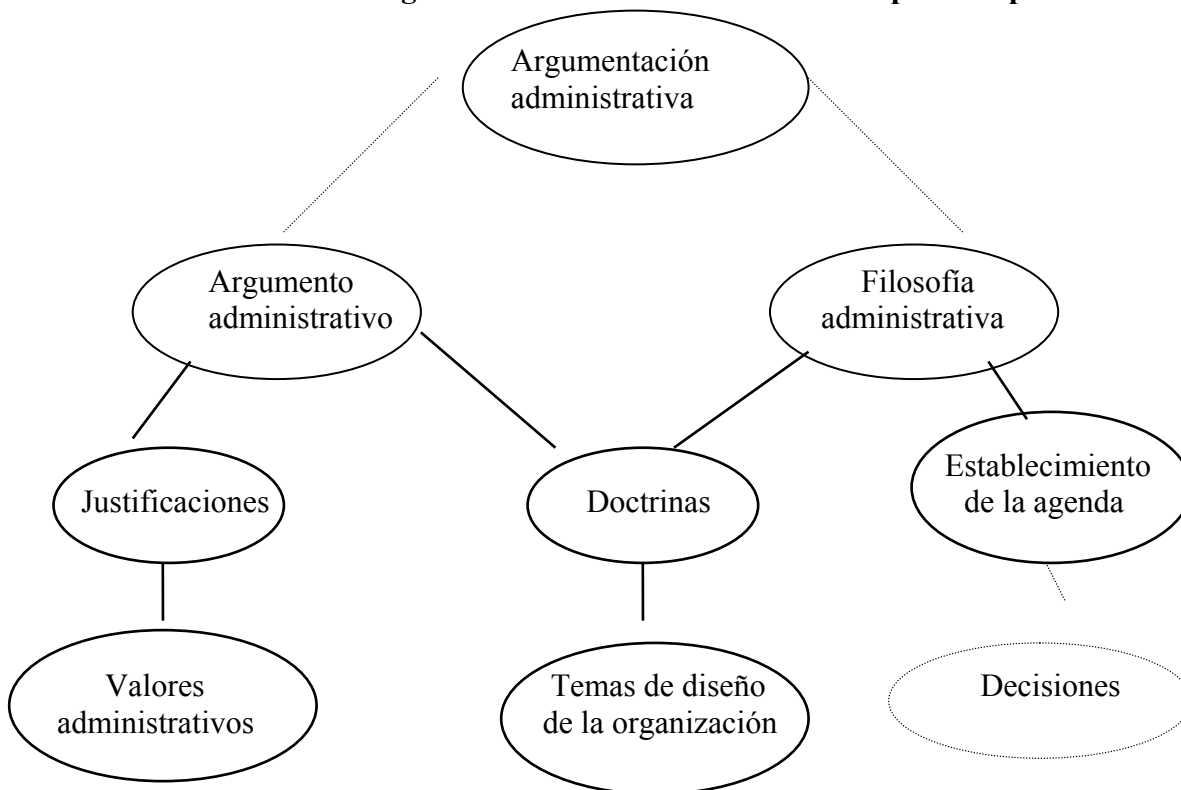
La idea de que la NGP es una filosofía administrativa ha crecido dentro de un esfuerzo de investigación principalmente empírica orientado a explicar el cambio en cuanto al diseño organizacional del Estado. Este desarrollo fue claramente visible en el estudio de Campbell y Halligan (1992) sobre las iniciativas promovidas por el Partido Laborista Australiano en los años 80. Barzelay (1992) aportó una explicación narrativa de los cambios en las rutinas organizacionales entre las agencias de *staff* de Minnesota. Un esfuerzo por explicar las opciones de política relativas a las organizaciones se puso de manifiesto en la presentación de Hood (1994) sobre el viraje desde la Administración Pública Progresiva hacia la NGP, concebidas como estilos para la organización de los servicios públicos. Un esfuerzo distinto, aunque más estimulante, fue el análisis narrativo de Hood (1996) que explicó las opciones de política particularmente asumidas en el caso del Reino Unido, incluyendo la "Next Steps initiative".

En conclusión, la temprana formulación de la NGP como una corriente de pensamiento dominante relativa a aspectos organizacionales del gobierno, ha dado origen a dos tipos de planteamientos académicos que corresponden al campo de la investigación sobre las políticas públicas: la argumentación sobre temas de doctrina y de política, por un lado, y el análisis explicativo de las opciones de política y del cambio organizacional en sistemas complejos de gobierno, por el otro. Estos dos tipos de planteamientos son crecientemente reconocibles como tales en los trabajos académicos. El terreno está ahora preparado para una discusión más productiva sobre temas de doctrina y de políticas y para el uso de aproximaciones más sofisticadas para explicar las opciones de política y el cambio organizacional en el Estado.

El progreso intelectual registrado por este ensayo bibliográfico constituye una base para avizorar la contribución de las ciencias de la administración pública y de las ciencias políticas a la segunda década de debate sobre la NGP. Al igual que en los años 90, esta contribución incluirá tanto la investigación *como* la argumentación doctrinaria y de políticas. En mayor medida que antes, el diseño de nuevos trabajos estará justificado en términos de las lecciones aprendidas a partir de contribuciones académicas previas en este debate. Los aportes serán lo suficientemente acumulativos como para que la tarea de escribir sobre el "estado del arte" de los estudios relativos a la NGP se lleve a cabo naturalmente. Al igual que en la primera década, del cuidadoso examen de las experiencias surgirán comprensiones novedosas acerca de problemas recurrentes de la gerencia pública, mientras se discute sobre las controversias doctrinales y los argumentos de política actuales. Los intentos por argumentar sobre las alternativas de política con base en inferencias a partir de la experiencia internacional pasada, mostrarán altos niveles de argumentación práctica. Se incrementará la comprensión de la dinámica del cambio en las políticas de gerencia pública, el diseño de organizaciones programáticas, los roles políticos y burocráticos, y la rutina de funcionamiento de las agencias de gobierno. Esta comprensión reflejará la investigación conducida en áreas más allá de las fronteras de la NGP. Se verán satisfechas las expectativas corrientes de los responsables de la elaboración de políticas respecto al estudio académico como un recurso con el cual pueden contar. Las aspiraciones colectivas de los académicos

en cuanto a la investigación y la argumentación doctrinal y de políticas seguirán creciendo, reflejando el aprendizaje a partir de la experiencia colectiva de la comunidad académica internacional. La gerencia pública, por su parte, será un área sólida de estudios académicos de políticas y de gerencia, floreciente en universidades, gobierno y otras instituciones en todo el mundo.

**Gráfico 1**  
**Argumentación administrativa: un mapa conceptual**



**Apéndice 1**  
**Doctrinas de la Nueva Gerencia Pública**

- Utilice una burocracia pública independiente
- Utilice una organización privada/independiente
- Utilice la delegación/un jefe/jerarquías diferenciadas
- Separar la especialidad "de políticas" y "de administración"
- Decidir con discrecionalidad
- Suministro de múltiples fuentes / entre organizaciones
- Suministro de múltiples fuentes/ en el interior de las organizaciones
- Preferencia por habilidades administrativas/gerenciales
- Contratación externa/ para el campo
- Promoción con base en el mérito/juicio de los jefes
- Preferencia por el trabajo pagado/variable/pago por resultados
- Limitar la permanencia en el cargo/ por remoción/despido
- Tener una estructura multiforme
- Control mediante métodos comerciales
- Control mediante medidas de resultados

Fuente: Hood & Jacskon (1991: 33-34)

## Notas

<sup>1</sup> Por gerencia pública se entiende el desempeño de la función ejecutiva en el gobierno (Lynn, 1996).

<sup>2</sup> Todavía tengo que confrontar estudios acerca de las operaciones gubernamentales o sobre el liderazgo ejecutivo en América Latina. Tengo la impresión de que uno de los pocos estudios en español sobre estos temas se basa en un caso ubicado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, España (Barzelay y O'Kean, 1989).

<sup>3</sup> Como ya lo he señalado anteriormente, tuve clara conciencia de estos beneficios potenciales al trabajar con Susana Berruecos y Francisco Gaetani, candidatos al doctorado en el LSE, en la oportunidad de dictar el curso de aprendizaje a distancia de CLAD-UNESCO cuyo tema central fue la NGP.

<sup>4</sup> El capítulo 2 de Barzelay (2000b) ofrece una revisión de la literatura de estudios de casos nacionales sobre el cambio en las políticas públicas en el Reino Unido, Australia, Canadá, Estados Unidos, Suecia y Alemania. Dado que se centra en investigaciones acerca del cambio en las políticas de gerencia pública, este capítulo es excesivamente especializado para los fines de este documento. El presente ensayo bibliográfico tiene más que ver con los problemas metodológicos y teóricos que con los hallazgos sustantivos correspondientes.

<sup>5</sup> Formulo esta inferencia, en parte, a partir de un taller de la *International Public Management Network*, dedicado a la investigación de problemas de metodología en la gerencia pública, que tuvo lugar en la Universidad de Sienna en julio de 1999.

<sup>6</sup> Publicado en español como Hood y Jackson (1997).

<sup>7</sup> Para una presentación sumaria y crítica de Toulmin (1958), ver Gaskins (1993). Para un método gráfico para analizar los argumentos, también siguiendo a Toulmin, ver Dunn (1994).

<sup>8</sup> La Expresión (2) no es una ecuación funcional, en la medida en que las propuestas no *derivan* lógicamente de las razones; las propuestas son *extraídas* de las razones mediante la "lógica informal" (Walton, 1992).

<sup>9</sup> La relación conceptual entre los valores administrativos y las justificaciones aparece modelada en la metáfora platónica que concibe los ideales como la esencia de las ideas (Lakoff y Johnson, 1999: 368).

<sup>10</sup> Este punto está elaborado en Hood (1991).

<sup>11</sup> Esta forma de modelar marcos de referencia me fue enseñada por el Profesor George Lakoff, del Departamento de Lingüística de Berkeley, en el curso de un proyecto de cooperación. Esta técnica es evidente en Lakoff (1996).

<sup>12</sup> Como podría atestiguar fácilmente cualquiera que haya tomado cursos para graduados del LSE en Teoría y Doctrina de la Gerencia Pública y Problemas Controversiales en Gerencia Pública.

<sup>13</sup> La NGP no es el único tema de gerencia en el que requiere cierto esfuerzo formular una descripción coherente del campo. Otro tema es el de la estrategia corporativa. Con respecto a un esfuerzo, *grosso modo* paralelo, para darle sentido a la literatura sobre estrategia corporativa, con especial atención a la denominada perspectiva basada en recursos, ver Kay (1997) y Barzelay (2000c).

<sup>14</sup> Bajo el análisis de Aucoin, ninguno de los campos de discurso se centró en trabajos académicos. Sin embargo, Aucoin mencionó una afinidad entre el paradigma de la elección pública y las tesis de Niskanen (1969) sobre la maximización presupuestal de los burócratas. El gerencialismo fue identificado con el *best seller* de Peters y Waterman, *In Search of Excellence* (1982).

<sup>15</sup> Es de interés hacer notar que Aucoin no hizo referencia al clásico trabajo sobre la estructura de la organización escrito por su compatriota Henry Mintzberg (1983). En consecuencia, la discusión de Aucoin acerca de la estructura organizacional omitió distinciones útiles tales como las existentes entre descentralización horizontal versus descentralización vertical, y entre descentralización paralela versus descentralización selectiva. Aucoin también evitó hacer mención de "configuraciones" tales como la estructura divisional. Si lo hubiese hecho, la coincidencia de cambios centralizadores y

descentralizadores en la estructura organizacional podría haber parecido menos paradójica, desde el momento en que la estructura divisional centraliza las decisiones acerca de metas y recursos, al tiempo que descentraliza las decisiones acerca de cómo alcanzar esas metas.

<sup>16</sup> Mientras que Hood y Jackson se dirigieron fundamentalmente a los administradores públicos urgiéndoles para que tomaran seriamente la NGP, yo pienso que Aucoin se dirigió en lo fundamental a profesionales que experimentaban dificultades para darle sentido a la gama de ideas que orientaban la reforma administrativa en ese entonces.

<sup>17</sup> Retrotraer a Aucoin (1990) a la discusión podría ser de utilidad en esta instancia. En primer lugar, el concepto de "elección pública" en Aucoin, donde es considerado como un paradigma, no es el mismo que en Boston, donde es un campo del discurso académico. En segundo lugar, Aucoin no analiza los paradigmas que identifica de la misma manera en que Boston analiza los argumentos doctrinales del departamento del Tesoro. Aucoin traduce los diversos paradigmas a un lenguaje común de estructura de la organización; Boston describe tres campos del discurso de la NGP y sugiere cómo el departamento del Tesoro realizó inferencias acerca del diseño de la organización en el gobierno a partir de ellos. En tercer lugar, Aucoin se propuso identificar elementos comunes de tres experiencias, en tanto que Boston únicamente se preocupó por la experiencia de Nueva Zelanda.

<sup>18</sup> Otro libro que influyó en la agenda de políticas de la administración Clinton fue *Procurement and Public Management*, de Kelman (1990). Este libro, cuyo autor fue un profesor de la Kennedy School of Government, utilizó un diseño creativo de investigación para llegar a conclusiones empíricas acerca de los efectos de las políticas de procura establecidas en el gobierno federal de los Estados Unidos. Estas conclusiones ayudaron a apoyar el "argumento administrativo" de Kelman. Este argumento incluyó, en un determinado nivel, un punto de vista doctrinal, y en otro nivel, un punto de vista de políticas. El proceso mediante el cual la investigación influyó en la agenda de políticas gerenciales de la administración pública de Clinton (y en otros aspectos del proceso de elaboración de políticas), incluyó la designación de Kelman y un servicio de tres años como Administrador de la Oficina Federal de Políticas de Procura en la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

<sup>19</sup> Publicado en español como Barzelay (1998).

<sup>20</sup> Para un informe interesante de la relación entre métodos descriptivos y teoría, ver Kiser (1996).

<sup>21</sup> Algunas de estas mismas experiencias fueron discutidas por Osborne y Gaebler (1992), pero el género que ellos utilizaron fue la viñeta (a la que a menudo se alude críticamente como "anécdotas") en lugar de descripciones extensivas.

<sup>22</sup> Los temas de los argumentos administrativos en Boston et al. (1991) también fueron, en lo fundamental, las políticas de gerencia pública. La diferencia estuvo en que Boston et al. se centraron en las reglas institucionales, mientras que Barzelay (1992) lo hizo en las rutinas organizacionales.

<sup>23</sup> La principal diferencia en este caso es que el "ámbito de la propuesta" (Barzelay, 2000) estuvo limitado a las funciones administrativas y las agencias de *staff*.

<sup>24</sup> Barzelay (2000), capítulo 5, discute cómo podrían haberse formulado referencias a las literaturas académico-profesionales sobre gobierno y gerencia.

<sup>25</sup> En términos de la representación en este documento de un argumento doctrinal genérico, el capítulo que enuncia los principios o las propuestas doctrinales en *Breaking Through Bureaucracy* enfatizó la parte izquierda de la Expresión (3), en tanto que el capítulo subsiguiente, que discutió el paradigma post-burocrático enfatizó la parte derecha de la misma.

<sup>26</sup> Las afinidades entre Campbell y Halligan (1992) y Barzelay (2000) son marcadas, aparte de la inclusión posterior de su propio argumento administrativo ampliado sobre las políticas de gerencia pública. La principal diferencia con respecto a sus respectivas explicaciones narrativas está en que el constructo del *background* de Barzelay se refiere a la intervención organizacional, en tanto que Campbell y Halligan recurrieron no sólo a este constructo, sino también al que corresponde a la

elaboración de las políticas públicas. Esta diferencia refleja el hecho de que los principales cambios en las reglas institucionales que estructuran las políticas de gerencia pública ocurrieron en Australia, pero no en Minnesota.

<sup>27</sup> El marco de referencia explicativo de Campbell y Halligan también incluía la formación de opiniones. Por ejemplo, estos autores dedicaron una buena cuota de atención a la explicación de las opiniones de los líderes políticos electos, así como las de los equipos directivos de las tres agencias de coordinación central, Tesoro, Finanzas, y Primer Ministro y Gabinete. Una opinión compartida tuvo lugar en torno a un enfoque de políticas denominado "racionalismo económico". El concepto de "enfoque de políticas" ("*policy approach*") no es equivalente al de "filosofía administrativa", pero no es aquí el momento para examinar las diferencias entre ambos.

<sup>28</sup> Un punto importante de similitud entre Hood y Jackson y Hood (1994) lo constituye el hecho de que en ambos casos se analizó un caso estilizado y no un caso "natural". Un punto secundario de similitud está en que la NGP es referida fundamentalmente al diseño de la organización a lo largo de todas las áreas de políticas y de programas en el sector público.

<sup>29</sup> Lo que es más habitual, en política comparada y en políticas públicas, es explicar los cambios o la variedad de políticas en el seno de un campo de políticas focales y considerar las ideas como parte de la explicación del cambio de políticas (ver, por ejemplo, Hall, 1992). Al desestimar las distinciones entre campos de políticas tales como salud, educación y gerencia pública, y al incorporar al marco de referencia las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos estatales y locales, Schwartz hizo suya una definición extremadamente amplia de la NGP, a la par de Osborne y Gaebler (1991) y Hood (1994).

<sup>30</sup> Para una discusión del contenido de los hallazgos de Zifcak, ver Barzelay (2000b), capítulo 2.

<sup>31</sup> Un intento por salvar esta distancia se presenta en Barzelay (2000a).

<sup>32</sup> En materia de biografía intelectual, Campbell y Halligan (1992), Schwartz (1994) y Aucoin (1995) establecieron el punto de partida para dos grandes debates en mi próximo libro (Barzelay, 2000b). El compartir la enseñanza con Christopher Hood en el LSE desde 1995 me ha suministrado otro punto fundamental de referencia, de importancia invaluable.

<sup>33</sup> La versión en español de *Creating Public Value* es Moore (1998).

<sup>34</sup> Versiones anteriores del argumento de Moore influyeron en varios trabajos que aparecieron antes que *Creating Public Value* en 1995. En la literatura sobre gerencia pública en lengua española, uno de tales trabajos fue el de Barzelay y O'Kean (1989).

<sup>35</sup> Esta distinción se encuentra enfatizada en la discusión de Lynn (1996) acerca de las diferencias entre los campos de la gerencia pública y de la administración pública, tal como ellas se han desarrollado en los Estados Unidos. Moore también enfatiza la misma distinción en el prefacio de su libro.

<sup>36</sup> Estoy utilizando los términos "intrínseco" e "instrumental" aproximadamente en el sentido de Stake (1995).

<sup>37</sup> Por el contrario, la filosofía pública de gobierno desarrollada por Aucoin (1995) - es decir los trece enunciados que yo agrupé bajo la denominación de "administración pública progresiva" (Barzelay, 2000a) - se centra en el escenario institucional del gobierno (en los sistemas estilo Westminster).

<sup>38</sup> Esta trilogía ha sido la base para la enseñanza de la gerencia pública en la Kennedy School. Ella fue presentada por escrito, por primera vez, hasta donde llega mi conocimiento, por Lax y Sebenius (1986).

<sup>39</sup> La idea según la cual este campo de experiencia ha sido conceptualizado en la Kennedy School es presentada en Kelman (1986) en un capítulo titulado "producción".

<sup>40</sup> O como acostumbraba decir Robert Leone en la introducción de los cursos sobre gerencia pública, que compartíamos como docentes en la Kennedy School, "una buena idea no es una buena política pública a menos que se realice y hasta que se realice".

<sup>41</sup> Estoy utilizando el término "oportunidades" en un sentido relacionado con el concepto de "horizonte de oportunidad" de Hamel y Prahalad (1995). La idea de "niveles adecuados de aspiración" se refiere a los escritos relativamente recientes de James G. March sobre la lógica de la adecuación (March y Olsen, 1989) y el aprendizaje organizacional (Levitt y March, 1990).

<sup>42</sup> Esta distinción se relaciona con la existente entre "voliciones estáticas" y "voliciones de acción" (Lindblom, 1990).

<sup>43</sup> Pero al respecto, ver Bardach (1998), quien afina su "teoría de la habilidad gerencial" en parte a partir de Moore (1995). Colin Campbell y yo estamos tomando más el enfoque de Moore, en un próximo libro sobre la planificación estratégica de largo plazo en la Fuerza Aérea de los Estados Unidos.

<sup>44</sup> El libro se basó en un artículo encargado unos pocos años antes por Lee Friedman, profesor en la Escuela de Graduados de Política Pública de la Universidad de Berkeley, en su rol de editor del *Journal of Policy Analysis and Management*.

<sup>45</sup> En la actualidad, la metáfora utilizada por Lynn para describir el rol que se había autoasignado en una sesión presidida por Don Kettl en la conferencia de 1997 sobre investigación, de la Association for Public Policy and Management, fue la de un "tirabombas".

<sup>46</sup> La idea de que una tarea para los científicos sociales es explicar eventos, así como hechos, ha sido presentada, entre otros, por Elster (1989). La idea de que los eventos deberían ser histórica y analíticamente significativos es discutida, entre otros trabajos, en Thelen y Steinmo (1992).

<sup>47</sup> Boston y sus colaboradores presentaron sus propios argumentos administrativos en algunos capítulos de su volumen de 1991.

<sup>48</sup> Esta propuesta doctrinal es una especificación ubicada en la parte izquierda de la Expresión (14).

<sup>49</sup> La justificación de estos autores para centrarse en el presupuesto es la siguiente: "Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos".

<sup>50</sup> Este es un punto relevante, tal como lo he tomado, del estudio del liderazgo político y la reforma presupuestaria en Australia en los años 1980, de Campbell y Halligan (1992).

<sup>51</sup> En relación con recientes debates acerca de roles y procesos de socialización, ver Montgomery (1998) y Montgomery (2000).

<sup>52</sup> Tendler y Freedheim no hacen referencia específica a Wilson (1989).

<sup>53</sup> En lo que se refiere a un argumento similar, ver Bardach (1998).

<sup>54</sup> El lector debería estar conciente de que estoy deliberadamente colocando mi propio aporte en el trabajo de Tendler y Freedheim.

## **Bibliografía**

ARELLANO GAULT, David, José Ramón GIL, Jesús Ramírez MACIAS y Angeles ROJANO (2000) "Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal". Revista del CLAD Reforma y Democracia, Junio.

AUCOIN, Peter (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums". Governance, 3: 115-37.

\_\_\_\_\_ (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal: IRPP.

BARDACH, Eugene (1998) Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship. Washington, D.C.: Brookings.

BARZELAY, Michael (1986) The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy. Berkeley: University of California Press.

- \_\_\_\_\_ (1991) "Managing Local Development: Lessons from Spain," Policy Sciences, November-December.
- \_\_\_\_\_ (1992) Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (1998) Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2000a) "How to Argue about the New Public Management". International Public Management Journal, 2: 183-216.
- \_\_\_\_\_ (2000b) The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (2000c) "A Note on the Resource-Based View of Strategy," Interdisciplinary Institute of Management, London School of Economics, June.
- \_\_\_\_\_ y José María O'KEAN (1989) Gestión Pública Estratégica: Conceptos, Análisis, y Experiencias, El Caso IPIA, 2d ed. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- \_\_\_\_\_, y Bryan HASSEL (1994) "Revamping Public Management: Improving Comparative Research". Paper presented at Tenth Anniversary Conference of the Structure and Organization Section of the International Political Science Association, Manchester University.
- \_\_\_\_\_, y Natascha FUECHTNER (2000) "Public Management Policy Change: Germany in Comparative Perspective". Discussion Paper, Interdisciplinary Institute of Management, London School of Economics and Political Science, September.
- BATES, Robert, et al. (1998) Analytic Narratives. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- BAUMGARTNER, Fred, y Bryan D. JONES (1993) Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press.
- BOSTON, Jonathan (1991) "The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand". En Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_, et al. (1991) Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- CAMPBELL, Colin, y John HALLIGAN (1992) Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- CASTLES, Francis, ed. (1993) Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies. Aldershot, Hants.: Dartmouth.
- CZARNIAWSKA, Barbara (1999) Writing Management: Organization Theory as a Literary Genre. Oxford: Oxford University Press.
- DAHL, Robert A. (1956) A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press.
- DUNN, William (1994) Public Policy Analysis, 2d ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- ELSTER, Jon (1989) Nuts and Bolts for the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996) "A Plea for Social Mechanisms", en Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory, ed. Peter HEDSTRÖM y Richard SWEDBERG. Cambridge: Cambridge University Press.
- FERLIE, Ewan, Andrew PETTIGREW, Lynn ASHBURNER, y Louise FITZGERALD (1996) The New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press.
- GASKINS, Richard (1993) Burdens of Proof and Modern Discourse. New Haven, CT: Yale University Press.
- GREGORY, Robert (1995) "Accountability, Responsibility, and Corruption: Managing the 'Public Production Process'". En The State under Contract, ed. Jonathan BOSTON. Wellington, New Zealand: Bridget Williams Books.

- HALL, Peter (1992) "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s". En Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, ed. Sven STEINMO, Kathleen THELEN, y Frank LONGSTRETH. Cambridge: Cambridge University Press.
- HAMEL, Gary, y P.K. PRAHALAD (1995) Competing for the Future. Boston: Harvard Business School Press.
- HEDSTRÖM, Peter, y Richard SWEDBERG (1998) "Social Mechanisms: An Introductory Essay". En Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOOD, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?" Public Administration, 69: 3-19.
- \_\_\_\_\_ (1994) Explaining Economic Policy Reversals. Buckingham: Open University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996) "United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning". En Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, ed. Johan P. OLSEN y B. Guy PETERS. Oslo: Scandinavian University Press.
- \_\_\_\_\_ (1998) The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford: Clarendon.
- \_\_\_\_\_, y Michael JACKSON (1991) Administrative Argument. Aldershot, Hants.: Dartmouth.
- \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (1997) La argumentación administrativa. México: Fondo de Cultura Económica.
- KAY, Niel M. (1987) Pattern in Corporate Strategy. Oxford: Oxford University Press.
- KELMAN, Steven (1986) Making Public Policy. New York: Basic Books.
- \_\_\_\_\_ (1990) Procurement and Public Management. Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press.
- KETTL, Donald F. (1995) "Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers". En Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform, ed. Donald F. KETTL y John J. DILLUIO. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_ (1997) "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". Journal of Policy Analysis and Management, 16: 446-461.
- \_\_\_\_\_ (2000) The Global Public Management Revolution. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- KINGDON, John (1983) Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston, MA: Little Brown.
- KISER, Edgar (1996) "The Revival of Narrative in Historical Sociology: What Rational Choice Theory Can Contribute". Politics and Society 24: 249-271.
- KNOKE, David, et al. (1993) Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAKOFF, George (1996) Moral Politics. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_, y Mark JOHNSON (1980) Metaphors We Live By. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_, y \_\_\_\_\_ (1999) Philosophy in the Flesh. New York: Basic Books.
- LANE, Jan-Erik (2000) New Public Management. London: Routledge.
- LAX, David A., y James K. SEBENIUS (1986) The Manager as Negotiator. New York: Free Press.
- LINDBLOM, Charles E. (1965) The Intelligence of Democracy. New York: Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1977) Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems. New York: Basic Books.
- \_\_\_\_\_ (1990) Inquiry and Change. New Haven, CT: Yale University Press.

- LEVITT, Barbara, y James G. MARCH (1990) "Chester I. Barnard and the Intelligence of Learning". En Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond, ed. Oliver WILLIAMSON. New York: Oxford University Press.
- LYNN, Lawrence (1996) Public Management as Art, Science, and Profession. Chatham, NJ: Chatham House.
- MARCH, James G., y Johan P. OLSEN (1989) Rediscovering Institutions. New York: Free Press.
- MINTZBERG, Henry (1983) Designing Effective Organizations: Structures in Fives. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_ (1994) The Rise and Fall of Strategic Planning. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_, Bruce AHLSTRAND, y Joseph LAMPEL (1998) Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management. London: Prentice-Hall International.
- MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban, y Andrés ROEMER (1999) Por un Gobierno con Resultados. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- MONTGOMERY, James (1998) "Toward a Role-Theoretic Conception of Embeddedness". American Journal of Sociology, 104: 92-125.
- \_\_\_\_\_ (forthcoming) "The Self as a Fuzzy Set of Roles, Role Theory as a Fuzzy System". Sociological Methodology.
- MOORE, Mark H. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (1998) Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Barcelona: Paidós.
- NELSON, Barbara J. (1996) "Public Policy and Administration: An Overview". En The New Handbook of Political Science, ed. Robert E. GOODIN y Hans-Dieter KLINGEMANN. Oxford: Oxford University Press.
- NISKANEN, William (1969) Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine.
- OLSEN, Johan P., y B. Guy PETERS, eds. (1996) Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo: Scandinavian University Press.
- OSBORNE, David, y Ted GAEBLER (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon. Reading, MA: Addison-Wesley.
- PETERS, Thomas, y Robert WATERMAN (1982) In Search of Excellence. New York: Warner Books.
- POLLITT, Christopher, y Geert BOUCKAERT (2000) Public Management Reform. Oxford University Press, Oxford.
- POLSBY, Nelson, 1975. "Legislatures". Handbook of Political Science, ed. Fred GREENSTEIN y Nelson POLSBY. Reading, MA: Addison-Wesley.
- RAGIN, Charles (1987) The Comparative Method. Berkeley: University of California Press.
- SCHAUER, Frederick (1991) Playing by the Rules. Oxford: Clarendon.
- SCHICK, Allen (1996) The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington: State Services Commission and the Treasury.
- SCHELLING, Thomas (1978) Micromotives and Macrobehavior. New York: W.W. Norton.
- SCHWARTZ, Herman (1994) "Small States in Big Trouble". World Politics, 46: 527-555.
- SIMON, Herbert A. (1969) "The Architecture of Complexity". En Sciences of the Artificial. Cambridge, MA: MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (1976) Administrative Behavior, 3d ed. New York: Free Press.
- STAKE, Robert E. (1995) The Art of Case Study Research. Thousand Oaks, CA: Sage
- TENDLER, Judith (1995) Good Government in the Tropics. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- \_\_\_\_\_, y Sara FREEDHEIM (1994) "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil". World Development, 22: 1771-1791.
- THELEN, Kathleen, y Sven STEINMO (1992) "Historical Institutionalism in Comparative Politics". En Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. ed. Sven STEINMO, Kathleen THELEN, y Frank LONGSTRETH. Cambridge: Cambridge University Press.
- THOMPSON, Dennis (1987) Political Ethics and Public Office. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- TOULMIN, Stephen (1958) The Uses of Argument. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, y Albert JONSEN (1988) The Abuse of Casuistry: A History of Moral Reasoning. Berkeley: University of California Press.
- WALKER, Jack (1977) "Setting the Agenda in the U.S. Senate". British Journal of Political Science, 7: 423-445.
- WALTON, Douglas (1992) Plausible Argument in Everyday Conversation. Albany, NY: SUNY Press.
- WILSON, James Q. (1989) Bureaucracy: What Governments Agencies Do, and Why they Do it. New York: Basic Books.
- WEIR, Margaret (1992) "Ideas and the Politics of Bounded Innovation". En Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, ed. Sven STEINMO, Kathleen THELEN, y Frank LONGSTRETH. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZIFCAK, Spencer (1994) New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra. Buckingham, Eng.: Open University Press.