

De la *New Public Management* a la *Public Governance*: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública

Marco Meneguzzo *

New Public Management (NPM), empresariado público y gestión constituyen áreas temáticas innovadoras desconocidas hoy en gran parte por el mundo de la Administración Pública italiana.

Desde hace apenas algunos años, entidades locales y organizaciones públicas de la salud (ahora empresas sanitarias, a raíz de la reforma de finales de 1993) se enfrentan y compiten (no sin graves dificultades) en procesos de introducción y aplicación de técnicas de gestión. Resulta emblemático, a este propósito, la introducción de figuras directivas, procedentes del exterior y con contratos «privados» como los *City manager* de los Comunes (con distintas configuraciones, como Director operativo, Jefe de Gabinete o Coordinador de las estructuras del personal directivo) o los Directores generales para las empresas USL y las empresas hospitalarias.

En numerosos sistemas administrativos públicos, por el contrario, el paradigma del *New Public Management* y la empresa pública han grabado profundas huellas en las actuaciones de racionalización y modernización administrativa llevadas a cabo en los últimos años.

La ola de intervenciones destinadas al desarrollo y recalificación de la gestión han despertado en muchos países la necesidad de una valoración de los resultados realmente alcanzados y de la profundidad de los contenidos de la NPM en relación con las peculiaridades de los sistemas y de las culturas administrativas nacionales o regionales; se trata ciertamente de reflexiones «futuribles» sobre el caso de Italia pero, con seguridad, pueden

ofrecer estímulos y sugerencias ordenados a una mejor aplicación de las políticas de intervención que deberán ponerse en práctica en los próximos años a fin de concretar las indicaciones contenidas en las reformas institucionales (sanidad, gobierno local, empleo público, enseñanza).

Un momento de interés en la discusión y verificación de las claves variables en los procesos de modernización ha sido la reciente Conferencia del Grupo europeo de la Administración Pública, septiembre 1995, del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que versó sobre *Aproximaciones europeas y americanas a la gestión pública*. En dicho marco se reunieron y confrontaron diversos centros e instituciones de investigación, así como departamentos y altas instancias gubernativas responsables de la «función pública» y de la «reforma administrativa» de varios países.

En la Tabla 1 se ofrece una reclasificación de las numerosas ponencias presentadas en la Conferencia; la reclasificación se ha realizado de acuerdo con la afiliación de las mismas a las dos principales líneas de investigación sobre la Administración Pública actualmente en boga o en vías de consolidación parcial. La primera está relacionada con la definición de un paradigma específico de la administración pública, la *public governance* como respuesta a la *New Public Management*, considerada demasiado cercana al mundo de la empresa privada y estimada, por tanto, escasamente crítica, mecanicista y poco capaz de poner en la clara evidencia las peculiaridades decisorias y gestoras de las Administraciones Públicas.

La segunda línea de investigación, por el contrario, se relaciona directamente con el paradigma de la *New Public Management*. Las ponencias presentan ejemplos de aplicación de dicho paradigma en sectores específicos de intervención (enseñanza universitaria) o diversas tipologías de organización (las agencias *next steps* británicas) y la relación existente entre tales intervenciones y los procesos de modernización en marcha.

En consecuencia, se ha estimado oportuno presentar una síntesis de las principales contribuciones seleccionando los trabajos en los que se subrayan con mayor intensidad los contenidos que caracterizan el paradigma en boga de la *public governance* (KICKERT, KOOIMAN y VAN VLIET) y aquellas en las que se ha pretendido conjugar el paradigma de la NPM con las peculiaridades del contexto administrativo, como en el caso concreto de Alemania, evitando así modalidades de aplicación simplista y rígida (BUDAUS y BUCHOLTZ, y KOCH). Una postura in-

termedia mantiene el ensayo de Hogwood que afronta el problema de la conexión entre ambos paradigmas, en referencia concreta a las agencias *next steps* británicas, que constituyen un evidente resultado de la aplicación de uno de los principios básicos de la NPM, la desmembración de las grandes organizaciones (y/o burocráticas) públicas y la creación de organismos de dimensiones más reducidas, con mayor flexibilidad y elasticidad gestora y operativa (MENEGUZZO, 1994).

El criterio de selección de las ponencias es, por tanto, subjetivo; el objetivo consiste en suscitar en las instituciones y centros de investigación de los sistemas administrativos interés y atención acerca de las tendencias actualmente activas y alentar reflexiones e investigaciones que, partiendo del análisis de experiencias concretas en marcha, pongan en evidencia la consolidación y afirmación de los nuevos paradigmas en el caso de Italia.

Tabla 1
Principales contribuciones a los procesos de reforma y modernización administrativa

Public governance: Peculiaridades de la Adm. Pùb.	Procesos de modernización y New Public Management
	BUDAUS y BUCHOLTZ (control y valoración de resultados) FRA
HOGWOOD (similitudes y disimilitudes en las reformas administrativas) UK	KOCH (empresariado y gestión pública) RFA
KOOIMAN y VAN VLIET (<i>Governance y public management</i>) Holanda	NOORDEGRAF (gestión pública y comportamiento de los dirigentes públicos) Holanda
KICKERT (<i>Public governance</i> , alternativa a la gestión angloamericana) Holanda	SUMMA y VIRTANEN (<i>New Public Management</i> en los contextos universitarios) Finlandia
ANTONSEN y JORGENSEN (conocimiento de la diversidad de las organizaciones públicas) Dinamarca	

Ponencias presentadas en la Conferencia de Rotterdam, septiembre 1995, por el Grupo Europeo de la Administración Pública - International Institute of Administrative Sciences.

1. Desarrollo de la difusión y aplicaciones del *New Public Management*

El punto de partida común a los diversos trabajos es la referencia concreta a las principales experiencias desarrolladas a nivel internacional en el *New Public Management*. A este fin se presentan las variables operativas puestas en práctica por los diferentes sistemas administrativos públicos, siguiendo las directrices del informe Gore en los Estados Unidos (*un gobierno que*

funcione mejor y que cueste menos) hasta el programa *Next Step* implantado en el Reino Unido con los diversos programas nacionales denominados *Financial Initiative Management* (Reino Unido, Australia), o el programa de reforma del sector estatal implantado en Nueva Zelanda y la Iniciativa «*Servizio Pubblico 2000*» de Canadá.

Las principales variables de maniobras operativas están representadas por la creación de agencias autónomas, desgajadas de macroorganizaciones públicas, dotadas de una mayor flexibilidad en la utilización de los recursos financieros mediante la introducción de modalidades de ofertas de servicios públicos en las que se presta especial atención al equilibrio costes e ingresos, por la adopción de sistemas de incentivos y valoración del personal, y por la inserción de *Mecanismos Tipo Mercado* y modalidades competitivas entre público-público (competencia pública) y entre público-privado lucrativo/privado no lucrativo (para una síntesis de las características del NPM, véase MENEGUZZO, 1994; Hood, 1991 y MASCARENHAS, 1993).

La ponencia de KOCH (KOCH, 1995) subraya el componente empresarial del *New Public Management*, defendiendo la existencia de dos perspectivas en los procesos de modernización administrativa y de progresivo abandono de las lógicas administrativas burocráticas.

La primera está representada por el sistema de gestión; a este propósito, KOCH defiende que no es suficiente introducir en el sector público técnicas empresariales y de gestión y procedimientos decisarios semejantes a los empleados en las empresas privadas, sino que lo que procede es moverse decididamente hacia una gestión pública de tipo empresarial.

Resulta sorprendente el alcance de esta afirmación si se atiende al contexto administrativo a que hace referencia KOCH, el alemán, en el que, de acuerdo con otros estudiosos e investigadores, BUDAUS y BUCHOLTZ en primer lugar, prevalecen y dominan modelos organizativos y lógicas operativas burocráticas.

Todavía resulta más sorprendente la consideración del autor al referirse, como campo de aplicación de la gestión empresarial y de la gestión contractual (opciones de terciarización y *contracting out*), a casi todas las áreas de actividad del gobierno, desde las actividades periféricas (manutención, publicaciones y comunicaciones, comedores y limpieza) hasta las actividades centrales y/o propias (actividades *core*) como educación, investigación, asistencia sanitaria y social, justicia y seguridad pública (prisiones y policía local). KOCH llama expresamente la atención sobre las reflexiones teóricas y operativas que precedieron en los Estados Unidos al informe Gore, del que es claro exponente el libro de OSBORNE y GAEBLER, publicado en 1992, que lleva por título *La reinvención del Gobierno*.

KOCH demuestra la debilidad de los signos que evidencian un proceso en marcha de reorientación de los comportamientos y de las prácticas operativas de los dirigentes públicos en una línea empresarial; de la orientación hacia los *output* y los resultados, al aprovechamiento de las oportunidades abiertas en la gestión flexible de los recursos, a la adopción de sistemas de contabilidad económica y de control directivo, y a la redefinición de las modalidades operativas y de reparto de competencias y actividades.

En esta investigación no llega el autor a hablar de la transformación de los procedimientos de la Administración Pública. Poco satisfactorias aparecen, por el contrario, las conclusiones en relación con las expectativas suscitadas en los preámbulos de la ponencia; KOCH no responde a la pregunta de «cómo será posible desarrollar el empresariado público», y se limita a defender la necesidad de proceder a una completa descentralización de las responsabilidades de los gestores públicos en cuanto a recursos y a reforzar los mecanismos de verificación y orientación de la futura autonomía mediante modalidades de mercado financiero interno de la Administración Pública (la «*Charter Mark*

competition»), de sistemas de calidad total (TQM), de los datos sobre clientes/usuarios y de la difusión de una «nueva ética» del servicio público basada en la «orientación al cliente».

El autor no llega a descubrir en sus conclusiones ningún apunte de especial interés, y se manifiesta muy ajustado y coherente con las características de los sistemas administrativos públicos; ésta concepción está representada por el *empresariado interno* sobre el que se volverá en las conclusiones.

Las reflexiones de BUDAUS y BUCHOLTZ conectan, por el contrario, con la idea de la gestión; ambos investigadores se muestran más cautos y atentos a la hora de preconizar la adopción extendida de lógicas NPM en los procesos de modernización de la Administración Pública de Alemania Federal.

Los autores subrayan, en primer lugar, la peculiaridad de la escuela alemana de la gestión pública, en especial en el área de control y evaluación; las consideraciones sobre la necesidad de integrar estructuras organizativas, procedimientos y recursos humanos con el fin de alcanzar una distribución eficiente de los recursos públicos y el énfasis de las tres 3E (economía, eficiencia, eficacia), son los elementos principales de la versión alemana de la *New Public Management*.

Para estos autores una segunda e importante referencia, característica de la aproximación empresarial de la Administración Pública en Alemania, está representada en el modelo *contingency* de LUDER.

Este modelo describe y analiza la relación existente en las empresas públicas entre intercambios ambientales, y las exigencias informativas sobre las decisiones político-administrativas y características organizativas, relación que resulta determinante en la transición de sistemas de contabilidad financiera a sistemas de contabilidad económica conectada con la valoración de resultados (LUDER)¹.

Sobre estas referencias, BUDAUS y BUCHOLTZ elaboran y discuten en la ponencia un esquema interpretativo en el que se combinan las dimensiones de la gestión pública (entendida como proceso que abarca planificación, opciones organizativas, gestión del personal y control/formación), responsabilidad (entendida como información dentro de la gestión interna, información para las decisiones políticas y para el exterior —ciudadanos y usuarios—) y las 3E arriba enumeradas.

Los autores restringen sus reflexiones al campo de la reforma de los sistemas contables o, mejor, de la contabilidad gestora en la Administración Pública local. (Para una comparación internacional, véase CAPERCHIONE, 1994).

En la primera parte de la ponencia se examinan las modalidades de adopción de sistemas de contabilidad directiva y de control de gestión en ocho entidades locales; se han seleccionado como ejemplos de estudios seis municipios considera-

rados a nivel internacional como de «excelencia operativa» en cuanto a la aplicación de las lógicas NPW, y dos entes locales alemanes. (La lista de los municipios analizados puede verse en la Tabla 2).

Tabla 2 Municipios estudiados como ejemplo de aplicación del control de gestión	
Braintree (Reino Unido)	Delft (Holanda)
Cristchurch (Nueva Zelanda)	Hameenlinna (Finlandia)
Phoenix (Arizona-Estados Unidos)	Tilburg (Holanda)
Castroprauxel (Alemania Federal)	Duisburg (Alemania Federal)

Fuente: BUDAUS y BUCHOLTZ, 1995.

El análisis de estos ejemplos permite sostener la aplicabilidad del modelo *contingency* al objeto de explicar la difusión de sistemas de control y de innovación en los sistemas contables; de hecho, estos seis ejemplos de excelencia ponen de manifiesto un desarrollo de los sistemas de control gerencial y de contabilidad económica ligado directamente a la presencia de estímulos externos (representados en la reducción de los recursos financieros) y en las variables estructurales (voluntad de los políticos que deciden, capacidad de la alta dirección, compromiso activo del personal y adopción de procedimientos de modernización administrativa).

En los dos entes locales alemanes, por el contrario, la debilidad de las variables estructurales parece ralentizar, aun cuando aparezcan fuertes estímulos, la introducción y difusión de los sistemas de control y orientación.

Para el análisis y confrontación de los ejemplos estudiados se han seguido criterios que sirven de guía a los procesos de modernización administrativa (basados alternativamente en sistemas de gestión o en su cultura, valores o poder organizativo) y la orientación del sistema informativo y contable.

En coherencia con el objetivo de la difusión de la gestión en la administración local, se formulan precisas indicaciones operativas para sustentar el desarrollo del control de gestión y de la reforma de los sistemas contables en los entes locales alemanes.

Los medios de maniobra utilizables consisten en la introducción de procesos de definición de los objetivos y de las atribuciones de las responsabilidades «empresariales» y organizativas basados en las 3E (eficacia —sistema político—, eficiencia —alta dirección—, economía —gestión operativa y sectorial—).

Otras variables instrumentales consisten en la determinación de productos y servicios, concreción de los objetivos actividad/resulta-

dos, ligados a los procesos de planificación estratégica y estrictamente referidos a las exigencias de los clientes/usuarios (*customer satisfaction*), un sistema de información sobre costes y rendimientos (productos/servicios), la introducción de metodologías como el presupuesto de base cero, el análisis de costes generales, la verificación de las relaciones cliente-proveedor en los servicios de apoyo y en los de contacto directo con los usuarios.

Los autores defienden, por fin, la necesidad de adoptar un sistema de contabilidad económica que permita una verificación continua de la relación costes/rendimientos/resultados, y de abandonar progresivamente el sistema de contabilidad financiera.

El ensayo confirma la validez y aplicabilidad de uno de los principios básicos de la NPM, la orientación de los resultados a sistemas administrativos todavía caracterizados por modelos burocráticos y, sobre todo, pone de relieve cómo es siempre necesario mantener una referencia constante, en período de implementación, a las peculiaridades culturales y operativas de cada una de las Administraciones públicas. Esta última concepción reviste particular importancia para el caso de Italia, donde la adopción indefinida de lógicas NPM debiera confrontarse con el marco conceptual de la administración pública elaborado en diversos ensayos disciplinares y con experiencias anteriores (positivas y negativas) de desarrollo de lógicas gerenciales en el sector público.

En el trabajo de Hogwood sobre uniformidad y diversidad en las reformas de los sistemas administrativos, se realiza una revisión parcial de uno de los postulados de fondo de la NPM. La intención es proporcionar indicaciones y soluciones operativas válidas independientemente de los diferentes contextos de la Administración Pública. No nos encontramos, por consiguiente, en presencia de una propuesta radical de discusión acerca del paradigma de fondo sino, más bien, de una contribución orientada a enriquecer e integrar contenidos mediante una atención especial a la diversidad y a la especificidad. No por casualidad Hogwood subraya en los preámbulos de la ponencia que la corriente de la elección pública, del *New Public Management* y del posmodernismo que ha invadido impetuosamente muchos sistemas públicos, ha mostrado, tras cierta atenuación, los límites del reduccionismo y de la simplificación de los problemas propios de los ensayos como los presentados, que se basan en la universalidad.

La tesis de Hogwood está concebida sobre la exigencia de tener en cuenta la diversidad a distintos niveles, representados por motivaciones y épocas de cambio, por el proceso mismo de cambio estratégico de organización y, sobre todo, por las disposiciones institucionales y organizativas.

Dicha diversidad se salvaguarda no sólo mediante formulaciones de políticas de intervención destinadas a los diversos países,

sino, sobre todo, en el interior de cada país; es en esta perspectiva en la que el autor analiza el caso de la agencia *Next Steps*.

De especial interés resulta la confrontación efectuada en el prólogo del artículo de los factores de diversidad entre los distintos macrosistemas administrativos públicos en relación con cuatro variables representados por la legalidad (en el caso de Italia, predominio de la normativa), legitimación de la Administración pública, relación jerárquica entre el poder ejecutivo y el legislativo y relación existente entre el Jefe de Gobierno y las Asambleas electoras.

Los macrosistemas administrativos examinados son los Estados Unidos, Reino Unido, laboratorio privilegiado de aplicación de la NPM, y los países del norte de Europa; el análisis comparativo permite descubrir las diferencias entre sistemas «pluralistas» como los Estados Unidos y el Reino Unido, caracterizados por una lógica *top-down* en las intervenciones públicas y por los sistemas «neocorporativos» (Dinamarca, Holanda), orientados a la búsqueda de consenso y al desarrollo de modalidades de negociación entre Gobierno e instituciones sociales; HOGWOOD predice el desarrollo de lógicas del *public governance*, típicas de los sistemas neocorporativos, y la presencia de procesos de reorganización y modernización promovidos en el seno de cada una de las Administraciones públicas y no dirigidas desde el exterior, como en el caso de la experiencia británica de la NPM.

El trabajo examina más adelante el caso de las agencias *next steps* y, en especial, el perfil de la responsabilidad en las actividades y resultados de las mismas frente a la Administración pública central, a los órganos de control, a los clientes personales y colectivos (p.ej., asociaciones empresariales) y a los grupos profesionales.

La existencia de variaciones significativas en la función de responsabilidad, obtenida empíricamente mediante una encuesta de campo (se han consultado 20 agencias), se explica por una multiplicidad de factores entre los que cabe recordar las dimensiones de la agencia, los sistemas de incentivación, la responsabilidad y los espacios de acción de la cúspide directiva y de gestión, modalidades de financiación, relación con el *core department* (o sea, los departamentos ministeriales de los que se ha desgajado la agencia), exigencia de información parlamentaria, composición del Consejo de administración, *status monopolista* en lo que a políticas de intervención se refiere, tipología (actividad central y periférica) y diferenciación de las actividades desarrolladas.

Las notables diferencias advertidas constituyen una confirmación del modelo *contingency* (véanse las consideraciones de BUDAUS y BUCHOLTZ); son precisamente las características de organización y las exigencias informativas las que determinan, aun cuando existan estímulos procedentes del ambiente exterior, notables disimilitudes en el perfil de la responsabilidad.

En las consideraciones finales, el autor señala la necesidad de ahondar en la interpretación de los motivos, de la historia y de las dinámicas y, sobre todo, de los resultados del cambio ligados a la aplicación de las lógicas de la NPM; en efecto, en los últimos años se ha atribuido un peso relevante al estudio de los principios y al análisis comparativo (por ejemplo, en el caso de Nueva Zelanda, la experiencia de la administración Thatcher), dejando en la sombra los estudios sobre los resultados reales y efectivos de innovaciones de dirección y gestión². Resulta eloquente el caso de las agencias *Next Steps*, desde que en 1988 se publicaron las líneas directrices, han sido pocos los estudios aparecidos para verificar los resultados efectivos de esta significativa innovación administrativa, y sólo en 1995 se tomó la decisión por parte del Tesoro de reconocer las características y los rendimientos de las agencias mismas.

2. Modernización a partir del ambiente exterior; el paradigma que emerge de la *public governance*

La reflexión sobre la exigencia de un nuevo paradigma de la Administración Pública, centrado en el desarrollo de la capacidad de gobierno, se presenta en el ensayo de KOOIMAN y VAN VLIET (tomada de un libro aparecido en 1993) con una llamada de atención a las tendencias en curso, como la internacionalización, la exigencia de la salvaguarda del ambiente, el desarrollo de la tecnología y la cultura de la personalidad.

Para responder a estas tendencias, es preciso activar modalidades innovadoras de gobierno y coordinación de los sistemas socioeconómicos basadas en la interacción entre gobierno y sociedad, entre público y privado y en la afirmación de una relación distinta entre intervenciones decididas y gestionadas a nivel político-administrativo y formas de autoorganización a nivel social.

Se advierte que los dos estudios holandeses no adoptan una postura crítica con relación a la *New Public Management*; KOOIMAN mismo publicó, a finales de los años 80, una recopilación de ensayos sobre «cómo gestionar las organizaciones públicas» en las que claramente aparecían muchos elementos de la NPM (KOOIMAN y ELIASSEN, 1987).

El concepto básico está representado por la exigencia de *partir del ambiente exterior* para definir las políticas de intervención (desarrollo organizativo, recalificación de la gestión) practicadas en el seno de organizaciones públicas; de esta ma-

nera se desmonta una de las hipótesis dominantes, como es la de la intervención en la gestión pública en la que se otorga preferencia a acciones desarrolladas en el interior y sólo después se presta atención a la relación entre organizaciones públicas y ambiente.

Después de una reseña de las más recientes contribuciones en temas de gestión pública y de las teorías del pluralismo de decisión (importantes según los autores para una mejor comprensión de la relación entre decisiones políticas y grupos de interés presentes en la sociedad), se definen los dos conceptos de *governance* y *government* en las organizaciones públicas.

Esta distinción adquiere especial relevancia en relación con la diversidad existente en los diferentes ámbitos de la *public management*; por eso los autores distinguen entre micro-nivel —*cada una de las organizaciones públicas*—, nivel medio —*sistema de empresa y organizaciones públicas*—, y macro-nivel —*sistema socioeconómico*—, y subrayan la función que debe (o debería) desarrollarse de forma prioritaria por parte de la Administración Pública, cual es la de «ser responsable del funcionamiento de un sistema».

Por *governance* se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él; en esta configuración ningún actor desempeña un papel de primer plano, sino que se producen numerosas interacciones entre la pluralidad de actores.

Por el contrario, la actividad del *government* (o gobierno), normalmente atribuida a las Administraciones Públicas, consiste en la animación y, sobre todo, en la coordinación de los distintos actores del sistema socioeconómico, de manera que las intervenciones públicas y no públicas sean capaces de responder a las exigencias de complejidad, diferenciación y dinamicidad.

La intervención del agente público se caracteriza cada vez más como activación y gestión de procesos de coordinación y de influencia en las interacciones sociales, políticas y administrativas que se producen en los distintos niveles de la sociedad; adquiere especial relevancia la implicación en el área de la gestión pública, que, por tanto, debe asumir una función «política» (promoción del consenso, gestión de los procesos económicos) y de extensión de formas de autoorganización de la sociedad civil (desarrollo del sector terciario, trabajo en redes entre organizaciones no lucrativas).

La reflexión de KOOIMAN y VAN VLIET concluye con la definición de las funciones características del *public management* y las lógicas de acción (criterios) en la perspectiva de la *governance*; a los dirigentes públicos, considerados como «políticos», se les atribuye la misión de responder a los desafíos ambientales representados por la complejidad, dinamicidad y diversidad.

Los criterios de referencia para la acción son el desarrollo de la capacidad de conocimiento y de eficacia; el interés de conocer resulta especialmente útil al evaluar progresivamente las acciones de influencia de los procesos sociales.

Reducción y diferenciación de los problemas importantes son competencias que deben cultivarse para responder a la complejidad del ambiente; también en este caso ambas competencias resultan estrechamente interrelacionadas.

No es posible una diferenciación de los problemas sociales (piénsese, por ejemplo, en el desempleo y en la disminución de la oferta de trabajo debido a las actuales formas de organización de los procesos de producción) sin una coordinación paralela de intervenciones realizadas por los distintos actores sociales y económicos. A esto se une estrechamente la referencia a las consideraciones que hacen PRESSMAN y WILDAWSKY sobre el análisis de los procesos de implementación de los agentes públicos, en las que se define como solución para responder a la «complejidad de la acción conjunta» propia de las políticas mismas (numerosos actores que estipulan y negocian acuerdos no relacionados entre sí), y la elección de paquetes de acuerdos, con el fin de garantizar un efecto de arrastre³.

Capacidad de selección de los actores más significativos en las políticas de intervención y representación de las interacciones que se producen entre el problema global y los aspectos particulares, constituyen los criterios en los que el gestor público deberá inspirarse para hacer frente al reto de la complejidad.

También en este caso resultan importantes los puntos de contacto con las teorías acerca de la implementación; piénsese en las reflexiones de BARDACH sobre la función del *fixer* en los procesos de aplicación de las políticas públicas.

La diversidad, tercera dimensión del ambiente exterior, se presta a una severa crítica; es preciso emplear con la máxima atención los criterios de legitimación y de justicia, considerada ésta como equidad e imparcialidad a las que deben ajustarse las intervenciones públicas.

Resulta también de especial importancia asegurar una estrecha interacción entre las normas generales y aquellos casos concretos que implican exigencias, intereses y expectativas de los diferentes agentes sociales y que con frecuencia no son compatibles con la uniformidad asociada al criterio de la justicia.

Desde esta perspectiva, las funciones que deben desarrollarse son la integración de las intervenciones de los distintos actores y la reglamentación.

Una visión de síntesis de las reflexiones antes presentadas aparece en la Tabla 3, en la que se combinan las dimensiones ambientales, las funciones y los criterios básicos para la gestión pública; el paradigma del *New Public Management*, guiado actualmente por criterios de eficiencia y eficacia, se enriquece así

Tabla 3
Visión de síntesis de las funciones de la public governance

Dinámicas de ambiente	Función del Gobierno	Funciones del gestor público	Problemas de fondo <i>Public governance</i>
Complejidad	División y coordinación	Representación Selección	Coherencia entre general y particular
Diversidad	Dirección y valoración de las intervenciones	Justicia Transparencia Legitimación	Calidad Preferencias definidas
Dinamicidad	Integración Reglamentación	Conocimiento Eficacia	Cibermética

Fuente: KOOLMAN y VAN VLIET.

gracias a la incorporación de lógicas para la acción destinada a desarrollar la capacidad de *governance* actor público.

Al gestor público se le atribuyen responsabilidades relevantes al menos en tres niveles; el normativo, en el que es necesario abrir un amplio debate sobre los valores de la intervención pública, funciones del gobierno y configuración del proceso decisivo para la colectividad, en las que se entrecruzan el gobierno mismo y los diversos agentes sociales.

En el segundo nivel, el de formulación de las políticas públicas, el gestor público debe, por el contrario, preocuparse de tener presentes los diferentes intereses implicados, incluidos aquellos con una débil representación social.

Finalmente, a nivel de implementación de las políticas públicas, son competencias del gestor público la innovación y experimentación mediante la introducción de especiales instrumentos operativos, como formas de asociación pública-privada para inversiones en infraestructuras y desarrollo urbano, modalidades autónomas de oferta de servicios públicos y procesos de regulación negociada con las empresas del área ambiental (*green management*).

El estudio de KICKERT, de la Universidad Erasmus de Rotterdam, constituye una aportación de relevante importancia para la concreción de las directrices de la *public governance*, lleva por título «una alternativa al gestionariado americano» y define con claridad la postura crítica del autor frente al NPM y la opción de presentar una «idea» (no un paradigma) alternativa a esta última, representada en la *public governance*.

Muy interesante resulta la postura del autor, que declara que no se quiere limitar a presentar el marco teórico y analítico de referencia sino que pretende esclarecer cómo la lógica de base de la *public governance* pueda ejercer influjo positivo en las intervenciones de desarrollo organizativo y de racionalización administrativa.

Después de ofrecer una reseña crítica de las principales contribuciones en el tema de la *New Public Management*, el autor subraya las diferencias de la función gestora entre empresas privadas y organizaciones públicas, pasando, después, a ilustrar los contenidos propios de la *public management* en la perspectiva del gobierno, que pueden resumirse así;

- Centralización de las interacciones con los actores presentes en los distintos niveles dentro del contexto político y social.
- Gobierno y coordinación del trabajo de redes y redes complejas dentro del sistema social.
- Orientación al exterior en especial hacia el ambiente económico y social.

Para facilitar la comprensión de los contenidos de la *public governance*, el autor describe el caso de Holanda, en el que es relevante el peso de las instituciones privadas sociales en sectores de intervención pública, como la educación, la seguridad social y la sanidad, en los que se advierte la presencia de un modelo neocorporativista de sociedad. A esta descripción del contexto institucional añade una llamada de atención sobre la literatura del trabajo de redes; es evidente que la función de la *public governance* corresponde a una pluralidad de actores que operan a nivel nacional, provincial y local, en grupos de interés social y político, en empresas privadas y en organizaciones presentes en el ámbito privado social (cooperativas, asociaciones, organizaciones voluntarias).

En el estudio de la literatura sobre el trabajo de redes, se reserva un amplio espacio a la gestión de las redes interinstitucionales e interorganizativas y a la construcción, mediante escenarios y estudios de campo (REBORA y MENEGUZZO, 1990), de las redes de implementación de las políticas públicas, y se discuten las posibles modalidades de coordinación (mutuo acoplamiento parcial, alianzas, estrategias personales o globales) y las diversas tipolo-

gías de *governance* (jerarquía, adjudicación, colegial de concurrencia, colegial de consenso, colegial de comercio, mercado).

Cierra la reflexión con algunas consideraciones sobre las posibles perspectivas de la *network management*; con ellas se refiere a la instrumental, que se apoya en organismos de consulta y coordinación, la interactiva, cuya función central corresponde a la acción colectiva, y a la institucional, que se ocupa del estudio de las modalidades de articulación del trabajo en redes y de la concreción de las relaciones interorganizativas.

La parte más interesante del artículo reside en la presentación de los procesos de reorganización y modernización de tres Ministerios holandeses, procesos que se han desarrollado si no explícita sí implicitamente con referencia a la *public governance* y a determinados criterios básicos, como la orientación al ambiente exterior y a la gestión de las redes interorganizativas.

El primer caso examinado es el del Ministerio de Pesca, Naturaleza y Agricultura: en este Ministerio se ha realizado, a partir del año 1993, una revisión de la estructura organizativa y de las responsabilidades gestoras sobre la base de una nueva misión, definida a partir de las exigencias y de las tendencias observadas en el ambiente exterior y representadas en «más mercado, más calidad, más naturaleza y desarrollo sostenible y/o compatible».

Los otros dos casos examinados son el Ministerio de Educación y de las Ciencias, cuya reorganización se activa a partir del año 1990; en ellos se ha pretendido mejorar y redefinir las relaciones entre la central y cada uno de los institutos de enseñanza; el Ministerio mismo se ha reestructurado distinguiendo entre centro político (funcionarios responsables, unidades para las estrategias y formulaciones de las políticas), nivel intermedio (dirigentes técnicos administrativos, responsables de los diversos sectores de intervención del Ministerio) y nivel operativo, en el que están presentes las agencias autónomas e independientes que, siguiendo el modelo de las agencias *next step*, desarrollan servicios con contratos estipulados de un nivel intermedio, destinado, por los bien conocidos vínculos de carácter económico financiero, a terciarizar el mayor número de actividades.

Finalmente, el último caso estudiado es el del Ministerio de la Seguridad Social, que se caracteriza desde finales de los años 80 por una profunda reorganización, basada en la descentralización de responsabilidades y en el presupuesto.

El autor, partiendo de la peculiaridad del caso holandés y de las observaciones provenientes de la experiencia concreta, insiste en la necesidad de superar el paradigma de gestionario mediante la implantación de modalidades de gestión del «propio business» por parte de la Administración Pública, teniendo en cuenta las experiencias históricas, desde el colbertismo al énfasis de la administración napoleónica en los costes de la eficiencia y a la experiencia de la burocracia prusiana.

La visión histórica y la conciencia de la peculiaridad de los sistemas administrativos a nivel internacional, pueden ayudar, según KICKERT, a atenuar y disipar el impacto de la *New Public Management*, impulsando a cada una de las Administraciones a encauzar sus propios procesos de modernización y reforma administrativa.

3. ¿Y el caso italiano?

Escasa gestión pública y *public no governance*

Como se ha advertido, una relectura de las tendencias en boga y, sobre todo, de las necesidades de superación del paradigma de la *New Public Management*, puede parecer abstracta en un contexto como el de la Administración pública italiana, en la que fatigosamente se lucha por implantar los procesos de reforma y modernización y a la que, por el contrario, muchos estudiosos y observadores se aferran, al lado de los Ministerios implicados y del gobierno central, con propuestas de reforma del sistema administrativo (sobre este tema puede verse el libro de DENTE *In un diverso Stato*).

Las ideas que despuntan de la lectura de las diferentes posturas pueden, por el contrario, ofrecer indicaciones de notable interés a tener en cuenta en las políticas de intervención centrales, regionales y locales, inspiradas o no en la fuente del gestor nariado, que deberán aplicarse en los próximos años.

Desde la introducción de la *New Public Management* en los sistemas de la Administración Pública cerrados a la alta eficiencia administrativa del sistema alemán, resultan preciosas las indicaciones para el desarrollo del *empresario interno*, del que son signos evidentes las innovaciones introducidas en sectores de intervención confiadas a los entes locales y a las empresas públicas de sanidad.

Deben, ciertamente, evaluarse las peculiaridades de la adecuación de la economía empresarial a la de la Administración Pública, surgidas a raíz de las intervenciones introducidas en la Administración Pública local en un espacio de tiempo de 15 años; dichas peculiaridades han anticipado, en cierto sentido, una parte de las reflexiones contenidas en el naciente paradigma de la *public governance*.

Entre éstas cabe recordar el estudio y ahondamiento de los procesos de cambio estratégico organizativo (REBORA y MENEGUZZO, 1990) de las organizaciones públicas y la visión de *governance* que emerge del análisis de las relaciones Administración Pública-empresa (BORGONOV).

La introducción y difusión de instrumentos y lógicas propias de la *New Public Management* deberá considerarse detenidamente, atendiendo a las peculiaridades y diversidad de cada una de las administraciones públicas, a los éxitos y a los fracasos que aparecerán a la hora de evaluar los proce-

sos de cambio de organización y, sobre todo, ante la necesidad de recuperar y afirmar la dimensión interinstitucional e interorganizativa que desde siempre caracteriza el desarrollo (y con frecuencia las dificultades y distorsiones) del sistema económico y social italiano.

Notas

Artículo traducido por Cesáreo FERNÁNDEZ SECO.

¹ Profesor asociado de Economía de las Administraciones Públicas, Diplomado en Economía Empresarial, Universidad Pública Luigi Bocconi, Milán, 1995.

¹ Una interesante contribución acerca de la aplicación del modelo *contingency* a los procesos de reforma de los sistemas contables de las organizaciones sanitarias públicas a nivel europeo (Reino Unido, Suiza, Francia, Italia), con especial atención al caso de las empresas públicas de sanidad que están introduciendo sistemas de contabilidad económica patrimonial, puede verse en el artículo de M. BERGAMASCHI, «Evolución de los sistemas de contabilidad en el sector europeo de sanidad: ¿podemos adoptar el modelo *contingency*?» presentado en la Conferencia de París 1994 organizada por el CIGAR (Centro de Investigación de Contabilidad Intergubernamental).

² Como afirmación de esta observación, se recuerda lo que escribe KICKERT: «Los estudios empíricos de la realidad práctica de la gestión son más escasos que los de muchas teorías» (W.J. KICKERT, 1994. *Reforma administrativa en el servicio civil británico, holandés y danés: hacia una política de creación de departamentos centrales y agencias ejecutivas autónomas*).

³ Para una visión de síntesis de las características de los diversos ensayos sobre la implementación de las políticas públicas, véase F. LONGO, «Ensayo sobre la implementación de las políticas públicas» en M. MENEGUZZO y G. FATTORE, *Métodos de análisis y valoración de las políticas y programas públicos*, CUEN 1994.

Bibliografía

- BORGONOV, E. (1991), «Pubblico e privato: un sistema di integrazione», *Economia e Management*, enero.
- BUDAUS, D. y BUCHOLTZ, K. (1995), *Public management and controlling. An international study on modernisation approach of local government*, Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg.
- CAPERCHIONE, E. (1994), «La finalizzazione al controllo della spesa nei diversi sistemi di contabilità pubblica», documento en vías de publicación, Universidad Bocconi.
- DENTE, B. (1995), *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*. Il Mulino.
- KOCH, R. (1995), *Public managers and entrepreneurialism*. University of Federal Armed Forces, Hamburg.
- KOOIMAN, J. y VAN VLIET, V. (1993), «Governance and public management» en ELIASSEN, K.A. y KOOIMAN, J. (eds.), *Managing public organizations: Lessons from contemporary European experience*. Sage, London.
- HOGWOOD, B. (1995), *Patterns and diversity in administrative reform*.
- HOOD, C.A. (1991), «Public management for all seasons?». *Public administration*, Vol. 69,1.
- KICKERT, W.J.M., «Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "managerialism"», en *Public Administration*, nº 75, 4.
- LUDER, K. (1994), *Accounting for change. Market forces and managerialism in the public sector*, Speyer Arbeitshefte.
- MASCARENHAS, R.C. (1993), «Building and enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain and New Zealand», *Public Administration Review* 4.
- MEENGUZZO, M. (1994): «New Public Management e logiche di programmazione nel settore pubblico», documento en vías de publicación, Universidad Bocconi.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading.
- REBORA, G. y MENEGUZZO, M. (1990), *Strategia delle Amministrazioni Pubbliche*, UTET.

Cuadernos de
**DERECHO
PÚBLICO**

4
MAYO-AGOSTO
1998

INAP

Instituto Nacional de Administración Pública

Nueva publicación editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, los Cuadernos de Derecho Público, dedicada a los estudios y análisis relativos a la organización y funcionamiento del Estado desde una perspectiva global, interdisciplinaria, que aspira como tal publicación, integradora y rigurosa en sus planteamientos, a abrirse un espacio en el marco de la publicística actual.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Presidente: José Luis Meilán Gil. **Vocales:** Enrique Arnaldo Alcubilla, José Luis Cascajo Castro, Francesc de Carreras Sierra, Ignacio Díez Picazo, Germán Fernández Montalvo, Tomás González Cueto, Lourdes Máiz Carro, Alejandro Menéndez Moreno, Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, José Luis Piñar Mañas, María Rosa Ripollés Serrano, Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, José Antonio Souto, Carles Viver i Pi-Sunyer, Tomás S. Vives Antón.

Director

Luis Aguiar de Luque

Secretario

Ricardo Blanco Canales

Coordinación

Centro de Publicaciones del INAP

Edita:

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Instituto Nacional de Administración Pública

ISSN: 1138-2848

NIPO: 329-97-007-1

Depósito Legal: M-35.142-1997

Imprime: Solana e Hijos, A.G., S.A.

San Alfonso, 26. 28917 Madrid

Suscripciones y Administración:

Instituto Nacional de Administración Pública

Publicaciones Periódicas

Atocha, 106. 28012 Madrid

Teléfono: 349 32 35

Precios:

Suscripción anual	4.000 ptas.
Número sencillo	1.500 ptas.
Número doble	3.000 ptas.
(3 núms. año) (IVA incluido)	