

ENFOQUE A PROCESOS ORGANIZACIONALES EN LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

(Organizational processes in focus new public management)

José G. Vargas-Hernández

Fecha de recepción: 08/10/2015

Fecha de aceptación: 15/11/2015

RESUMEN

Este trabajo se propone analizar los procesos organizacionales como un elemento común de las organizaciones públicas, privadas y del sector voluntario que son convergentes en la nueva gerencia pública. En la administración pública, estos procesos organizacionales eran considerados diferentes a los de la administración privada. El análisis parte del supuesto de que los procesos organizacionales de la nueva gerencia pública implican arreglos estructurales entre las organizaciones públicas y privadas. Se toma a la organización como objeto y unidad de análisis desde la perspectiva de la elección racional y la racionalidad limitada y como fundamento para la gobernanza. Se ejemplifican los arreglos organizacionales con los procesos de descentralización y privatización. Finalmente, se establecen algunas condicionantes de reingeniería de procesos cambio intra-organizacional y de larga escala.

PALABRAS CLAVE: Arreglos organizacionales, cambio organizacional, descentralización, gobernanza, Nueva gerencia pública, privatización, procesos organizacionales.

ABSTRACT

This paper analyzes the organizational processes as a common element of public, private and voluntary sectors are converging in the new public management. In public administration, these organizational processes were considered different from private management. The analysis assumes that organizational processes of the new public management involve structural arrangements between public and private organizations. The analysis takes the organization as object and unit of analysis from the perspective of rational choice and bounded rationality and as a foundation for governance. Organizational arrangements with decentralization and privatization are exemplified. Finally, some determinants of reengineering based on intra-organizational change and large-scale set are established.

KEYWORDS: Organizational arrangements, organizational change, decentralization, governance, new public management, privatization, organizational processes.

JEL CLASSIFICATION: M00

* M.B.A.; Ph. D Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas; Universidad de Guadalajara. Periférico Norte 799 Edif. G201-7. Núcleo Universitario Los Belenes Zapopan, Jalisco, 45100, México Telefax: +523337703340 Ext. 25685 jvargas2006@gmail.com, jqvh0811@yahoo.com, josevargas@cucea.udg.mx

I. INTRODUCCIÓN

El enfoque hacia los procesos organizacionales internos de la nueva gerencia pública implica que los problemas surjan de la doble estructura de las organizaciones del sector público (Eliassen and Kooiman, 1993: 1). Esta doble estructura se representa en niveles intra-organizacionales y de gran escala. El punto de vista alternativo sobre el acercamiento a la administración pública de las organizaciones se centra en el problema de cómo la organización carga su desarrollo para más procesos de toma de decisiones acerca de lo que cada organización gubernamental hace. Por tanto lo que el gobierno como un todo lo que hace son acciones hechas a nivel de organización. En este estudio primeramente se establece a la organización como el objeto y la unidad de análisis de la nueva gerencia pública.

Este trabajo se propone analizar los procesos organizacionales como un elemento común de las organizaciones públicas, privadas y del sector voluntario que son convergentes en la nueva gerencia pública. El fundamento teórico metodológico lo proporciona el modelo de elección racional y racionalidad limitada para analizar los componentes de las organizaciones públicas, las privadas y las del sector voluntario bajo el supuesto de que los procesos organizacionales son convergentes en la propuesta de la Nueva gerencia pública.

Entre los nuevos arreglos organizacionales convergentes se ejemplifican los procesos de descentralización y privatización sobre los que se pretende establecer una nueva gobernanza. Finalmente se delimitan algunas posibilidades para el cambio intra-organizacional y de gran escala.

1.1 La organización como objeto y unidad de análisis de la nueva gerencia pública

La administración pública y la gerencia pública tratan del mismo objeto pero en diferentes formas. La nueva gerencia pública es considerada por los académicos como una ciencia social aplicada cuyo objeto es la administración de las organizaciones públicas, inspirada por los valores y las técnicas de la gerencia de las organizaciones privadas mediante el uso de muchos casos de estudio. El objeto de la nueva gerencia pública es la administración de las organizaciones públicas reconociendo diferencias entre las organizaciones públicas y privadas basadas propiamente en el contexto político propio de las organizaciones públicas.

De acuerdo a la definición retenida en uno o en lo otro es más comprensiva. Ambos comparten un centro común de disciplinas que contribuyen en teoría de las organizaciones, el proceso administrativo, teoría de las decisiones, gestión estratégica, administración financiera, psicología del trabajo, análisis de sistemas, etc. La organización como la unidad de análisis es crítica porque la agencia de gobierno implica y mantienen tradiciones, costumbres, valores, relaciones y preocupaciones, etc., a partir de las cuales otras organizaciones e individuos se sustentan y que pueden ser una parte vital de la fábrica política del país (Heymann, 1987, 8, 62).

Por otra parte, la macro administración de las organizaciones como un objeto de investigación es una perspectiva que sobrepasa el ámbito de la organización pública para retornar a la perspectiva sistémica que considera el sistema administrativo como un subsistema del sistema político.

El alcance de la gerencia pública como disciplina es estudiar las organizaciones públicas para encontrar soluciones a sus problemas y mejorar sus trabajos. El pensamiento estratégico orientado a las metas de las organizaciones públicas requiere de un reconocimiento de la dimensión constitutiva de los alcances de la administración pública. Al mismo tiempo, las organizaciones del sector público pretenden fortalecer las capacidades estratégicas centrales y medulares para orientar la evolución del Estado y para dar respuesta a los cambios externos y a los diferentes intereses de los grupos, en forma responsiva, flexible, automática y al menor costo.

1.2 Elección racional, racionalidad instrumental

El supuesto de la racionalidad instrumental se sustenta en el principio que considera que los seres humanos son maximizadores de utilidad racional para su beneficio propio, por lo que siempre están en constante persecución de riqueza, poder, estatus y otras ganancias personales. El modelo neoclásico de organización delineada en la Conducta Administrativa (Harmon y Mayer, 1986) bajo el esquema de la elección racional o racionalidad instrumental, con su representación de racionalidad auto interesada, se orienta para satisfacer a los intereses propios de los individuos, incluyendo sus empleos.

Como modelo de comportamiento humano, la racionalidad instrumental lleva a los teóricos de la elección pública y a la economía organizacional a concluir que el actor económico racional, en este caso los administradores públicos, tienen la propensión inherente a ser oportunistas, a sacar provecho y ventaja, a maximizar sus beneficios por sus auto intereses y a actuar mientras se

comportan en una forma que constituye un daño moral. La movilización de las personas en la agencia pública a través de las organizaciones gubernamentales para lograr algo no siempre se realiza si no existe un sistema de incentivos que apele a su racionalidad instrumental para que los impulse a la acción. Mientras que la administración pública se basa en la racionalidad weberiana de la política jurídica, la gerencia pública se basa en una racionalidad gerencial (Chevalier and Loschack, 1982).

La administración pública en las ciencias políticas cubre sujetos que la gerencia pública no cubre, tales como la tecnocracia administrativa y la racionalidad política, las élites administrativas, las relaciones constitucionales entre los representantes elegidos y los servidores públicos, los derechos políticos y las obligaciones de los servidores públicos, las libertades civiles, las relaciones laborales del sector público, las relaciones de poder dentro y entre las organizaciones, las instituciones administrativas, la sociología de las élites administrativas y el papel del Estado.

La base de una racionalidad de los servicios públicos entregados a través de las redes organizacionales más que en las jerarquías, pueden ser las características de flexibilidad de las mismas redes. Sin embargo, la administración de servicios públicos a través de mecanismos de las jerarquías e incluso la administración a través de los mecanismos mercados puede ser útil.

Las organizaciones voluntarias de servicio humano se preocupan por orientar sus esfuerzos a servir a individuos, grupos sociales y comunidades que tienen alguna forma de desventaja, bajo consideraciones que muchas de las veces se salen de los esquemas de la racionalidad instrumental o lógica de la elección racional que considera a los individuos como seres racionales auto interesados que siempre buscan maximizar sus beneficios y utilidades.

1.2 Racionalidad limitada

La psicología aporta al análisis de la administración de las organizaciones públicas, las teorías de toma de decisiones, la racionalidad limitada y la psicología social de la conducta organizacional (Lynn, 1996, 114). Simon (1997, 1998) sustenta que los economistas y en menor medida los administradores argumentan que la conducta humana en las organizaciones, como cualquier otra conducta humana, es manejada por el autointerés y por tanto por mecanismos apropiados para ligar este autointerés expresado en los motivos y ganancias para más amplias metas y necesidades sociales.

El axioma es consistente con el modelo de racionalidad limitada de Simon de organización que sostiene que las agencias administrativas y las entidades públicas pueden ser controladas y estabilizadas por los ejecutivos que las administran. Es en este tipo de la racionalidad que formalmente es el más racional medio para ejercitar la autoridad sobre los seres humanos. Es en este sentido que las rutinas administrativas proveen la seguridad y las bases de predicción de los intereses y habilidades individuales que son cabales para la creación de organizaciones y empresas colectivas.

1.3 Organizaciones públicas y la administración pública

La premisa de la decisión que subyace en los modelos de la elección racional y la racionalidad limitada permanece significativamente en los más recientes arreglos organizacionales de redes y modelos de estilos de organización. Una de estas fuentes de explicación heurística de los procesos estratégicos de la administración de organizaciones públicas lo es la explicación de las teorías de la elección racional para modelar las conductas económicas, políticas, y sociales.

En algunos arreglos organizacionales los miembros son libres para perseguir el interés propio dentro de amplias restricciones establecidas para sus interacciones diseñadas como ocurren en los mercados organizacionales en donde tiempo y esfuerzo son generalmente establecidos en términos de precios relevantes. La OECD usa la expresión mecanismos de mercado que pone al alcance de la gerencia pública para introducir la competencia o la lógica del mercado en las organizaciones públicas.

Debe haber algunas preguntas que se relacionan con la naturaleza de la organización de las organizaciones públicas, tales como lo es la organización pública relacionada a su medio ambiente y lo que significa manejar o administrar una organización pública. Neumann (1996) apunta que las preguntas de Behn (1997, 1996, 1995) fueron de aplicación de la administración pública con lo que se argumenta que la gran pregunta desde un punto de vista de la ciencia social.

El marco de referencia legal para el desarrollo de las organizaciones públicas, debe ser un conjunto de reglas conocidas en avance, deben ser exigidas en su rendición de cuentas, los conflictos deben ser resueltos por cuerpos judiciales independientes y deben ser mecanismos para arreglar o mejorar las reglas cuando ya no más sirven a su propósito. La fuerza de las tareas recomienda que la importancia de la ley pueda reafirmarse para discutir los retos del

entendimiento de este valor en nuestros tiempos, primeramente en relación a la administración genérica o a la nueva administración pública. Esto es a la inclinación a ver las organizaciones públicas desde el terreno mismo o relacionado como simples organizaciones comparadas con otras, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales.

Las organizaciones públicas están sujetas a leyes orgánicas y reglamentos especiales no pueden gozar de las mismas flexibilidades que tienen las organizaciones del sector privado. Desde la perspectiva del mercado, las demandas de la organización pública son menos homogéneas y con diferencias de naturaleza y de grado en la influencia, cooperación y conflicto que tienen los canales de comunicación con los ciudadanos, clientes, grupos de interés, políticos y burócratas, etc. Estas demandas a las organizaciones públicas usualmente entran en relaciones de cooperación y conflicto debido a que los bienes y servicios son difíciles sino imposibles de adaptar a las expectativas y preferencias individuales de consumidores de bienes y usuarios de servicios.

Las obligaciones y demandas en el ámbito de la administración de las organizaciones públicas proveen mucho de los materiales para el establecimiento de las metas, especialmente dadas la responsabilidad administrativa que siempre recae en los nombramientos políticos para trasladar los mandatos electorales en acción. Los políticos desde el exterior de las organizaciones públicas actúan como los principales que intentan guiar y monitorear a los burócratas-administradores como agentes en la administración interna de las organizaciones públicas. A su vez, en la administración interna, los líderes de los burócratas son los principales y los empleados son sus agentes.

La nueva gerencia pública busca identificar las mejores prácticas administrativas en las organizaciones públicas y el medio para identificar estas mejores prácticas es el estudio de casos que parecer ser exitosos. Desde una perspectiva de la nueva gerencia pública, se tiende a ver al gobierno desde abajo hacia arriba enfocándose más en la calidad de vida, el trabajo en las organizaciones públicas y buscando entender y mejorar los elementos de la vida organizacional tales como el liderazgo, la administración estratégica, el clima organizacional, la calidad del servicio, la innovación el desempeño y la satisfacción al cliente. Las organizaciones públicas se movilizan por el liderazgo para lograr sus propósitos de mandato y para dar visión y estrategia sobre lo que es lo mejor para hacer.

Los directivos y ejecutivos de organizaciones públicas participan en tales decisiones y son los moldeadores de los contextos que afectan las políticas públicas en ambos el corto y largo plazo. Heymann (1987) sustenta su acercamiento a la administración de las organizaciones públicas sobre la base de que los administradores públicos deciden lo que las metas de sus organizaciones deben seguir. Behn (1997) y Lynn (1997), por su parte, ambos definen los elementos distintivos de la administración de las organizaciones públicas para involucrar las decisiones estratégicas de las metas.

El punto de vista de Heymann (1987, 4) considera que la administración de las organizaciones públicas en las cuales cada organización desarrolla sus propios planes y visiones del bien público y de las condiciones necesarias para su propia salud y sobrevivencia va más allá de las consideraciones convencionales que considera que los administradores públicos simplemente persiguen las metas de sus superiores políticos, particularmente el presidente. No obstante, después de todo, los administradores públicos determinan los objetivos y las metas de sus organizaciones públicas que pueden razonablemente lograr y las estrategias y políticas que prueban ser capaces de implementar.

Por lo tanto, la política diseñada, formulada y tratada explícitamente en la administración interna de las organizaciones públicas bajo el supuesto de que quienes diseñan y formulan las políticas pueden ser entrenados para establecer los objetivos de las políticas claros, reales y consistentes. Los ejecutivos y directivos de las organizaciones públicas deben determinar cómo dar forma a sus mandatos para lograr los objetivos organizacionales. Las metas y objetivos organizacionales establecidos a futuro deben estar consideradas en las condiciones dentro del presente considerando la capacidad obtenible de la organización consistente con los valores que movilizan sus energías.

Los administradores públicos apoyan a sus organizaciones públicas a lograr sus propósitos y objetivos, así como a mantener las relaciones entre ciudadanos en formas basadas no solamente en lo accidental sino también en la experiencia que proporciona el juicio de la información. Los administradores de las organizaciones públicas pueden realizar promesas sobre lo que pueden hacer y conseguir indicaciones de sus alianzas estratégicas probables, las cuales traen apoyos externos que necesitan en términos prácticos para llevar a cabo sus metas. Entre sus funciones directivas, los líderes de las agencias y organizaciones públicas necesitan motivar e impulsar a las personas a

desarrollar nuevos sistemas para perseguir la misión organizacional.

Los bajos niveles de habilidades intelectuales de los administradores de las organizaciones públicas dan por resultado un desempeño pobre de ejecutivos y funcionarios públicos, con resultados que pueden llegar a ser desordenados y desorganizados o inconexos o reactivos (Lynn, 1996, 111). El ejercicio del arte del Estado efectivo se complica para los directivos, ejecutivos y funcionarios públicos que carecen de disciplina mental e intelectual. En códigos de conducta del servidor público, la lealtad debe ser suplementada por la referencia explícita a otros valores del servicio público. Hay otros valores que deberían ser incluidos en un código de conducta, por ejemplo, en los llamados nuevos valores como la innovación y el trabajo en equipo aparece en declaraciones de valores en muchas organizaciones públicas.

Los valores éticos de probidad, integridad y honestidad de los funcionarios públicos en la nueva gestión pública son considerados como los más altos en las organizaciones públicas porque reflejan en parte el creciente reconocimiento en los últimos cincuenta años de la importancia del componente ético del servicio público. Se argumenta que las organizaciones públicas son más capaces de enfrentarse con los retos emergentes, tienen una inclusividad razonable y un marco de referencia fácilmente comprensible para nutrir y mantener la conducta ética.

Las organizaciones públicas son más capaces de enfrentar con los retos éticos emergentes si tienen una inclusividad razonablemente y un marco de referencia fácilmente comprensible para nutrir y mantener una conducta ética. Con referencia al interés público se recuerda a los servidores públicos de la existencia de consideraciones éticas tales como la necesidad de consultar todos los grupos de interés relevantes para evitar comportamientos auto interesados de auto servicio y para asegurar que la justicia procedimental sea también el primer elemento distintivo del sector público comparado a su sector privado.

Las investigaciones empíricas muestran que para las organizaciones públicas del gobierno federal, los valores no son fuertemente compartidos entre los administradores a nivel medio y senior y la moral no es alta en los más altos niveles senior de servicio civil. Los análisis de contenido de las declaraciones de valores organizacionales muestran que los nuevos valores de la nueva gestión pública permean los sistemas de valores formales de las organizaciones públicas de los gobiernos federales, estatales y municipales.

Otras declaraciones de valores organizacionales registran a organizaciones públicas que contienen valores tales como la lealtad y la neutralidad. La lealtad en este contexto de organizaciones públicas no es simplemente ciega o incondicional. La lealtad por ejemplo se manifiesta en ciertas acciones ministeriales tales como la violación de las tradiciones legislativas y parlamentarias, cuyos ministros y diputados tienen una obligación para resistir incluso en el extremo al punto de renunciar.

Las organizaciones públicas deben mantener un balance cuidadoso, proteger el mérito, la equidad y neutralidad incluso si persiguen la eficiencia, responsabilidad y desempeño organizacional. El establecimiento de mecanismos de coordinación en las modernas organizaciones públicas en la forma de medidas, acuerdos y sistemas de reportes del desempeño puede ser eficiente y eficaz en función de la situación financiera de los gobiernos locales y municipales. La metáfora de las organizaciones públicas como máquina se resquebraja completamente cuando el desarrollo de estrategias balanceadas orientadas para lograr múltiples propósitos involucra con sutileza a varios grupos de interés y a aquellos quienes trabajan en las organizaciones.

La creación de términos personales da lugar en el marco de las agencias a que éstas desarrollen sistemas administrativos a fin de realizar las actividades en forma casi automática, asumiendo que las organizaciones públicas se comportan bajo los mismos principios en que actúan las máquinas. El impacto de las aportaciones de Taylor están limitadas a la técnica de tiempos y movimientos aunque es difícil aceptar que las organizaciones son como las máquinas en donde cada parte o componente mecánico se representan en el diseño de la carta organizacional con descripciones escritas de las actividades del trabajo que da como resultado que la administración de las agencias y organizaciones públicas sean administradas suavemente.

El criticismo de la administración pública principalmente se relaciona con el hecho de que parece incapaz de explicar la realidad de las organizaciones públicas en un contexto de disminución o reducción de recursos o para proveer herramientas administrativas para mejorar su operación y por lo tanto, su eficiencia. Por el temor a la burocracia (Kaufman, 1981, 1973, 1956), los ciudadanos no miran a los administradores públicos para ayudar a corregir algunas de las fallas organizacionales, sino que en todo caso se mira a los administradores públicos o al menos a las organizaciones públicas que administran como uno de los peores y uno de los más inevitables fuentes de fallas potenciales de

cualquier sistema de gobernanza moderna. Heymann (1987) considera que las organizaciones públicas no son demasiado independientes para dirigir su propio curso de acciones y para guiar su propio futuro.

II. LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS Y LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

A mediados de los ochentas se refuerza el punto de vista que el gobierno debería operar más como organizaciones de negocios y además que muchas actividades de gobierno deberían ser turnadas al sector privado para que las desarrollen. Estas reformas han enfatizado la separación de la formulación de las políticas de las operaciones incrementando la importancia de la administración, particularmente en los acercamientos de la administración del sector privado.

Con su acercamiento a la nueva gerencia pública, Osborne y Gaebler (1992) han reinventando el gobierno y Peters and Waterman (1982) en la búsqueda de la excelencia son ejemplos de las preocupaciones que existían sobre la administración pública para transitar a modelos gerenciales que garantizaran una mayor eficiencia en uso de los recursos públicos para el logro de objetivos de las organizaciones públicas.

Se asume que los administradores de firmas de negocios privadas, de agencias de servicios sociales no lucrativos, los administradores de organizaciones religiosas o el administrador de un partido político ofrecen algo útil para contribuir a los procesos políticos que los administradores públicos no tienen. De acuerdo a este argumento, las técnicas de la administración se consideran son aplicables a cualquier tipo de organizaciones en donde ya se trata de la administración pública, privada o de organizaciones no lucrativas.

Las organizaciones y empresas del sector privado llegan a ser el modelo de referencia para la organización pública. La autoridad, legitimidad y rendición de cuentas (Weinberg, 1983,197) caracterizan la nueva gerencia pública como las administraciones de las organizaciones públicas y privadas que tienen puntos en común. La gerencia pública se caracteriza por ser inspirada por los valores y prácticas de las organizaciones privadas (Denhardt, 1993,8). Los nuevos acercamientos de la nueva gerencia pública son aplicables a las grandes organizaciones públicas en general, no solo en las organizaciones de negocios.

La superioridad percibida de las prácticas administrativas y gerenciales de la organizaciones del sector privado y las tecnologías de la

información y la comunicación han llevado a los que defienden la orientación al mercado a la conclusión de que la no existe diferencia entre las prácticas de administración pública y la administración privada. Entre otras cosas se anota que la transferencia de tecnología administrativa en las organizaciones públicas, se ha orientado más a las necesidades de mantenimiento que a las necesidades de desarrollo.

La aplicación de las tecnologías puede lograrse solamente con fuerza laborales disciplinadas de acuerdo con la productividad ideal. Por lo tanto, la administración se sostiene como un dogma de verdad que tiene la misma práctica en las organizaciones privadas, las organizaciones públicas y las organizaciones sociales sin fines de lucro. Se argumenta que los empleadores de las organizaciones sociales proveedoras de servicios requieren de entrenamiento profesional apropiado para poder entregar los beneficios como servidores a los ciudadanos y sus familias, orientados siempre por el bienestar social general.

Los elementos y funciones específicas de las empresas del sector privado que pueden ser evaluadas como positivas no necesariamente se consideran que también trabajan para las organizaciones públicas como se pretende que sea. El contexto y ambiente de las organizaciones públicas difiere en competencias del ambiente del mercado en que operan las empresas privadas, las cuales aparentemente muestran un mayor grado de complejidad.

En las últimas tres décadas, las funciones de los servicios sociales han llegado a ser altamente compatibles con el trabajo de los contratistas del sector privado donde las fronteras se borran con el gobierno. Se ha reportado que durante el período de 1971 a 1974 solamente el porcentaje de los contratistas de servicios sociales en Estado y gobierno de Canadá se elevó. Durante este mismo periodo, el campo que es con frecuencia de pocos vendedores de servicios sociales, incrementan su competencia y construyen un mercado casi sin utilidades como una fuente de información para un Estado comprador que tiene que elegir un vendedor.

II.1 Organizaciones del sector voluntario

Las organizaciones voluntarias están separadas de las organizaciones estatales y gubernamentales y privadas porque no tienen fines de lucro para distribuir y retornar las utilidades generadas por sus dueños. Las denominadas organizaciones o agencias voluntarias son organizaciones con raíces y relaciones de asociaciones (asociacionales) que

no son propiedades de los sectores privados y gubernamental, son más interesantes en este contexto del sector organizacional porque adoptan ciertas características que son claves de las burocracias y pagan al personal que labora en ellas. Las organizaciones voluntarias inicialmente a principios del siglo pasado se centraron en la democracia y la inserción de la ciudadanía activa mientras que en los últimos años del siglo pasado participaban activamente en contratos con el gobierno para la prestación de servicios humanos de bienestar.

Estas organizaciones voluntarias tienen diferentes formas de membresía. Las organizaciones del sector voluntario intentan subsanar la distancia propia de las organizaciones burocráticas que separan en su posición objetiva a oficiales y a sus clientelas.

Además las organizaciones del sector voluntario están equipadas y autogobernadas para controlar sus propias actividades. Esta definición de trabajo de organizaciones voluntarias se sustenta en los trabajos del estructuralismo-funcionalismo de Salamon y Anheir (1992: 10-13). Sin embargo, esta definición muestra cierto borramiento en los bordes que delimitan la conceptualización de organizaciones de los sectores privado, público y social pero en el centro hay un sector que es distinto en términos legales, financieros y organizacionales.

Las organizaciones del sector voluntario que se orientan al servicio humano tienen determinadas características que les aseguran las ventajas comparativas sobre las organizaciones con fines de lucro y las organizaciones del sector público con respecto a determinados usuarios. Las gobernanzas organizacionales y comunitarias no siempre tienen resultados para ser considerados con argumentos neo utilitaristas debido a los diferentes intereses de cooperación.

II.2 Arreglos organizacionales entre organizaciones públicas y organizaciones privadas

Los gobiernos de los países más avanzados están en procesos de revisión y reconsideración de los supuestos básicos de los sistemas y organizaciones de los sectores público y privado, la fronteras entre ambos sectores, las esferas de regulación y las oportunidades para la desregulaciones (Cheung, 1997).

La tensión que existe entre lo instrumental y lo constitutivo de la gestión es más agudo en el ámbito de la administración pública porque el administrador público es inexorablemente dibujado en la búsqueda de la eficiencia de los arreglos organizacionales en las diferentes formas de

gobierno y los diseños de las políticas públicas en acciones que tienen que ofrecer los efectos para establecer objetivos públicos y dar forma a las relaciones económicas, sociales y políticas de los ciudadanos. Los administradores públicos pueden mantenerse en una preocupación por el régimen en el macro nivel con los efectos formativos de las nuevas políticas o los nuevos arreglos organizacionales que es incluso si el trabajo es completamente dominado por el nivel micro y en forma incremental.

La organización pública con la participación de las firmas privadas en los procesos de formación de redes de políticas públicas que de nuevo y por diversas razones tienen que hacerlo con consideraciones relacionadas como su tamaño, relaciones de subcontratación con otras firmas, dependencia en el conocimiento local, etc. Esto es posible a través de la división dicotómica entre lo público-privado que hace referencia a las relaciones sociales entre las organizaciones formales de ambos sectores organizacionales.

Las organizaciones privadas y los ciudadanos son efectivamente administrados en los procesos en constante uso a través de líneas de agencias públicas específicas. Estas agencias cuentan con conocimientos experimentados y representativos sobre las organizaciones de grupos de interés o agentes que tienen recursos y motivaciones propias como para saber lo que están haciendo. Las agencias conocen que es lo que los ciudadanos y las organizaciones privadas no quieren hacer y conocer y quien puede hacer que todo pase. Normalmente son las agencias quienes checan y balancean estos factores minoritarios y quienes aseguran que bajo su influencia las organizaciones de grupos de interés no están ejercitando sus actividades y responsabilidades y delimitan quien tiene los intereses, recursos y el tiempo.

Análogamente cuando los actores o quasi actores son manifiestamente investidos con la autoridad para actuar en nombre del Estado, los derechos, incluyendo los derechos de la propiedad de otros ciudadanos y organizaciones privadas en las manos de tales incautaciones, seguramente merecen la misma preocupación y protección que deben poseer si son tratados directamente por el mercado. Sin embargo, solamente debe insistirse en que esta es una libertad en una organización social que requiere la protección de la ley contra quienes amenazan la salud, seguridad, moral y bienestar de las persona.

Los arquitectos que diseñan las estrategias organizacionales del sector público lo hacen en función de las inducciones para conseguir actores privados para revelar sus preferencias por bienes públicos. Los directivos y ejecutivos públicos son

actores significativos en los intentos para arreglar resultados colectivos que constituye una función que decisivamente se establece aparte de sus contrapartes del sector privado (Lynn, 1996a, 121).

Las actividades organizacionales que no se relacionan directamente a las utilidades tales como las inversiones en las relaciones públicas y los involucramientos en las responsabilidades sociales de las organizaciones y corporaciones privadas, prueban que la orientación a las utilidades en el corto plazo no siempre garantiza la satisfacción del consumidor o usuario.

II.3 Procesos de privatización y descentralización

La ineficiencia de la administración pública en las organizaciones gubernamentales ha dado lugar a buscar respuestas en otras formas, arreglos y procesos organizacionales como por ejemplo en la descentralización y privatización de las agencias gubernamentales. Los procesos de descentralización tienen efectos en la redistribución de poderes entre los diferentes niveles de autoridades centrales y locales, bajo el principio de autonomía. La descentralización como una elección organizacional acerca la administración de los servicios públicos a los ciudadanos ha incrementado su naturaleza.

La relación de los niveles macro y micro de autonomía e involucramiento organizacionales si bien están relacionados, se refieren a condiciones diferentes. Para lograr sus objetivos, la nueva gerencia pública impulsa entre otros cambios organizacionales esenciales, los procesos de descentralización administrativa bajo el principio de autonomía. Bajo el principio de autonomía, la toma de decisiones se manifiesta en los procesos de descentralización que conectan la administración con los diferentes ámbitos de las organizaciones.

La autonomía no siempre se manifiesta en una nueva forma de ejercitar las funciones de la administración pública en las capacidades de la acción administrativa más cerca de las comunidades territoriales, bajo el principio unitario de la descentralización. La descentralización del poder de los procesos de la toma de decisiones presupone la disputa con la legislación de la organización unitaria.

Cuando la toma de decisiones se dispersa a través de la organización, la descentralización ocurre. La tendencia descentralizadora de las acciones administrativas impulsa sectores públicos que relacionan la creación, desarrollo y distribución de servicios con la administración

organizacional de recursos humanos financieros y humanos en administración pública. Para lograr resultados de la estrategia de descentralización implementada en diferentes contextos, la administración central tiene que determinar los alcances de los contenidos específicos de la acción administrativa, los criterios organizacionales, los indicadores de logro de metas, eficiencia, calidad, etc.

Sin embargo, algunas veces las funciones de la administración pública y la acción administrativa que se orientan por el principio unitario de la descentralización complican la toma de decisiones, como por ejemplo cuando constituyen la fuente de la disolución de la unidad en muchas organizaciones separadas algunas veces por medio de conflictos disfuncionales. Debido al carácter monopólico de las empresas del sector público porque carecen de competencia real, se presentan los efectos colaterales negativos del riesgo del contrato del Estado para exceder las ganancias eficientes de la descentralización organizacional.

El proceso de descentralización y privatización son facilitados por el crecimiento contemporáneo de los bienes y servicios, cambios en la tecnología de la comunicación e información, en los cambios de mercantilización que se reflejan en nuevas formas de organización comercial e industrial y el desarrollo de nuevos instrumentos de subcontratación radical. Con los procesos de privatización y descentralización, la función pública es relegada al sector no gubernamental, más específicamente, al sector privado alterando los arreglos organizacionales para promover la economía gubernamental.

Bajo el principio de autonomía, la descentralización de las organizaciones públicas ofrece una respuesta positiva a los retos que implica la solución de problemas a nivel macro-organizacional. Las organizaciones del sector público intentan encontrar nuevos acercamientos y formas para la producción y distribución de nuevos servicios públicos mediante procesos de privatización, subcontratación, uso de cuotas para los servicios públicos y asociaciones con varios niveles del gobierno, la organización voluntaria y la empresa privada.

Las políticas de privatización de los servicios públicos y el contenido detallado de la nueva administración pública han hecho de la reingeniería un mensaje atractivo en al menos dos formas. Primeramente, en una nueva perspectiva y adaptable práctica y retórica de negocios y administración, y segundo en una forma que es más obvia para las organizaciones ya que tiene como finalidad prepararlas y dejarlas listas para los procesos de privatización.

La privatización de servicios de Medicaid en Estados Unidos reportado en el caso *Grijalva v. Shalala*, via contratos con el mantenimiento de las organizaciones de salud gubernamentales de proveer cuidados de salud a los mayores de edad incluso que es precisamente que el Departamento de Salud y Servicios Humanos argumentan en atentar para negar a los ciudadanos privados de los beneficios privatizados debido a derechos de procesos a una audiencia (Gegwich, 1999; Grijalva v. Shalala, 1996 y Grijalva v. Shalala, Dec. 1996-June 1997).

Subsecuentemente la Secretaría de Salud y Servicios Humanos decidió que estos procedimientos de audiencia no aplican a la situación específica porque las organizaciones de mantenimiento humano son privadas y la debida protección del proceso se relaciona solamente con la acción del Estado. En respuesta al clamor de la Secretaría, el Centro de Defensa de Medicare inició una acción de clase en beneficio de los titulares.

III. GOBERNANZA

La noción de gobernanza también ha sido aplicada a nivel de Estado nacional. Jessop (1995: 310) sostiene ciertas nociones de gobernanza que son un intento de romper la trinidad conceptual que relaciona al mercado con el Estado y la sociedad civil. La gobernanza representa una forma alternativa de organización basada en el contrato relacional de los mercados organizados en grupos de empresas, clanes, redes, asociaciones comerciales y alianzas estratégicas. Es en este sentido que la gobernanza así concebida es similar a la idea de auto gobierno que emerge a nivel internacional.

El argumento de la mano invisible como mecanismo de gobernanza de auto regulación de los mercados de Adam Smith es un argumento que es no del todo correcto porque su mayor premisa motivacional es simplemente falsa. Los seres humanos toman la mayor parte de sus decisiones no en términos de una elección racional que tiene como principal motivación la satisfacción del autointerés individual, sino en términos del interés percibido del grupo, familias, organizaciones, grupos étnicos y el estado, con quienes se identifican y con quienes son leales. Gobernanza es la determinación de los usos amplios en los cuales los recursos organizacionales son expuestos y la resolución de conflictos entre todos los participantes en las organizaciones.

Para articular su posición en sus argumentos, Lynn (1996, 90) realiza una comparación entre los

conceptos hamiltonianos y Jefersonianos de gobernanza. En este análisis comparativo se sugiere que la administración Jefersoniana requiere habilidades en consulta, negociación y comunicación como el pleno de habilidades que prueban ser necesarios para el entendimiento y el consentimiento público. En contraste, la administración Hamiltoniana requiere tomar decisiones plenas de habilidades para organizar y ejecutar en el sentido literal, ajustado para formular y llevar a cabo los planes y las habilidades. Se argumenta que estas habilidades son las que hacen a un ejecutivo público exitoso.

A principios del Siglo pasado, la eficiencia en la administración pública fue definida organizacional y políticamente dentro del contexto de confrontación de los problemas específicos de gobernanza en ese tiempo. La creación y desarrollo de las burocracias organizacionales son para Weber (1946) un elemento de los procesos de modernización. El crecimiento y formalización de las burocracias del Estado son el reflejo de las relaciones entre las empresas privadas y los partidos políticos que necesitan de formas y medios organizacionales para asegurar su poder y estatus.

Un elemento determinante de la administración de organizaciones es usualmente la evolución del sistema que continua y frecuentemente se adapta imperceptiblemente a las demás funciones organizacionales orientadas a ajustar las nuevas formas con la realidad externa. La nueva gerencia pública con su enfoque interno a los procesos organizacionales excluye completamente la gobernanza externa de las organizaciones públicas en sus interacciones con su entorno y ambientes económicos, sociales, políticos y administrativos. En el análisis de Kettl y Milward (1996, 1990) el estado de la administración pública lo dividen en cuatro categorías distintivas: Gobernanza y administración pública, fundamentos disciplinarios, redes organizacionales en la teoría y en la práctica y juntando la teoría y la práctica. Aquí se revisa solamente la gobernanza

Las imperfecciones del mercado, más conocidas como las fallas del mercado, también previenen las dificultades en evaluar las características de lo que ha sido comprado. Los mercados al igual que las organizaciones tienen fallas por lo que no trabajan perfectamente. En situaciones de algunos tipos de intervenciones consientes, activas pero sin liderazgo, tanto las agencias públicas como las privadas y no lucrativas fallan en conseguir su misión. Bajo este modelo, entonces los administradores públicos y privados no tienen que ejercitar el liderazgo interno.

Los administradores públicos pueden ayudar a corregir las fallas cívicas en el sistema de gobernanza. Para hacerlo necesitan liderar, necesitan educar, explicar al público en general, no solamente a sus propias organizaciones acerca de sus propios intereses sino también lo que está intentando lograr hacer y que están actualmente logrando en el presente y lo que han logrado en los tiempos pasados. El sistema de gobernanza de una sociedad frecuentemente falla porque se asume erróneamente en la falacia de las organizaciones como máquinas facilitan el diseño de programas de las diferentes agencias organizacionales y los hacen más convenientes.

Las fallas organizacionales son una de las más obvias en un sistema de gobernanza que descansa en el comportamiento de las grandes organizaciones y agencias públicas. Bajo este esquema, las organizaciones y agencias públicas no responden funcionalmente a las instrucciones para funcionar y por lo tanto tampoco producen los resultados deseados. Heymann (1987) argumenta que la más importante de las decisiones de las organizaciones gubernamentales son aquellas que determinan lo que la agencia pública hace o lo que los valores sociales y gubernamentales expresan.

Los administradores públicos contribuyen a mejorar el sistema de gobernanza a condición de que se pueda controlar sus habilidades y capacidades para exacerbar y corregir sus propias fallas ejecutivas, organizacionales, analíticas, cívicas, políticas, legislativas y judiciales, etc. En la tesis de Putnam, la comunidad cívica está basada en altos niveles de intereses sociales, económicos y políticos, equidad social, confianza interpersonal y asociación voluntaria que lleva a altas posibilidades de gobernanza efectiva y prácticas democráticas. El concepto de comunidad de políticas en los análisis de redes de temas de políticas logra los aspectos centrales de las organizaciones de poder en las sociedades modernas que pueden ser vistas como necesarias a pesar de no haber suficientes elementos en las explicaciones de las políticas.

En este sentido los diferentes acercamientos a las comunidades de políticas permiten integrar las preocupaciones separadas de cómo los grupos de interés, los sistemas de partidos, las organizaciones burocráticas, y los estilos de liderazgo afectan las formulaciones de las políticas. Todavía en más pequeños espacios geográficos las organizaciones vecinales de residentes representan el mismo tipo de efecto en las redes de temas de políticas públicas.

III.1 Cambio organizacional

Al tratar de entender la naturaleza de las nuevas formas y mecanismos organizacionales que están emergiendo para entregar los bienes

públicos y servicios en formas que son solamente laxas y desentendidas ligadas al Estado reducido a su mínima expresión, es decir al Estado Mínimo. El cambio organizacional se expresa en los diferentes tipos de conflictos y por las formas en que estos conflictos son negociados por los diferentes grupos de interés para el establecimiento de un nuevo orden. Los agentes de cambio y a los administradores públicos diseñan metodologías para identificar temas que facilitan el cambio organizacional.

IV. CAMBIO INTRA-ORGANIZACIONAL, PROCESOS FORMATIVOS Y APRENDIZAJE

El cambio intra organizacional implicado en la implementación de la nueva gerencia pública requiere de procesos de aprendizaje a largo plazo, en donde la dimensión temporal por sobre la espacial es frecuentemente desestimada. Este acercamiento incluye la calidad de la administración de la gente como el servicio público tradicional, habilidades para administrar hacia arriba o asistir a los superiores, servir a los ministros y los procesos políticos.

La reingeniería de procesos en las organizaciones, es una propuesta que requiere que estas sean planas, organizadas por procesos con un enfoque de servicio al cliente siempre con orientación en los resultados (Hammer 1990; Hammer and Champy 1993). La reingeniería puede ser aplicada a diferentes tipos de procesos con consecuentes diferentes niveles de impactos en el desempeño organizacional. La reingeniería de procesos de negocios provee un marco de referencia conveniente para un conjunto de diferentes prácticas y técnicas que prometen el cambio radical organizacional con altos impactos de desempeño de aquellos recursos que fueron transformados al introducir los cambios.

Bajo el argumento de que la técnica de reingeniería de procesos en realidad no es un enfoque novedoso como lo puede ser la combinación de la transformación del desempeño organizacional con un acercamiento más holista al cambio implicado. Este enfoque holista de transformación organizacional va más allá que en la reingeniería de proceso de negocios y a la significancia atribuida a la tecnología no como una determinante del cambio sino como un posibilitador crítico.

Los problemas de la administración general tales como la eliminación de la resistencia al cambio, motivación del comportamiento cooperativo o coordinación e integración de las distintas actividades horizontales pueden ser tratados con la debida relación a su contexto. Este movimiento involucra un cambio del acercamiento

de reglas centradas a uno centrado en las personas caracterizados por un empoderamiento y compromiso de cuidado por los empleados. Por ejemplo, Robert Denhardt (1993) es un proponente del empoderamiento o empowerment como un componente que es esencial de un modelo de participación social que al igual que otros modelos de negocios y mercados son aplicables en las organizaciones públicas, las cuales reconocen el valor instrumental para la sustentabilidad organizacional.

El modelo de relaciones de bienestar David y Goliath representa a David como el usuario de los servicios públicos que luego se redefine como el cliente y Goliath que representa a la organización pública. Implícito a este modelo se sustenta el empoderamiento de los usuarios de los servicios contra las organizaciones públicas que proveen los servicios, los padres de estudiantes contra las escuelas públicas y éstas contra las autoridades de educación y los gobiernos locales, los estudiantes contra las universidades públicas, los pacientes enfermos contra los médicos y éstos contra los hospitales, consultores y contra las autoridades locales de salud, etc.

Las organizaciones ejercitan una influencia que es formativa para los individuos y a la inversa, los individuos también ejercen una influencia en la formación de las organizaciones a través de procesos de liderazgo, siempre y cuando no tenga una orientación y visión individualista o de un solo actor que pretenda dominar completamente a través de procesos colectivos a una organización y que se constituya en un régimen totalitario. Los valores y principios éticos contenidos en los códigos deben proveer los criterios fundamentales para guiar la conducta de los servidores públicos y para evaluar el deseo y la viabilidad de los cambios que afectan el servicio público.

Los administradores públicos vinculan el ejercicio del liderazgo mediante procesos de motivación e inspiración a las personas para ayudar a corregir fallas organizacionales en el sistema de gobernanza. Por ejemplo, cuando el poder judicial se restringe de hacer mutaciones pequeñas pero múltiples en políticas de agencia pública, en las prácticas y prioridades de los asuntos públicos, todavía los administradores públicos se involucran activamente como líderes en los procesos democráticos.

Se asume especialmente que los supuestos y principios de la economía organizacional y la elección pública entran en conflicto con la agenda personal del emprendedor público. Se ha discutido y debatido ampliamente la afinidad por el compromiso para los emprendedores que no es disputable, así como la celebración a los líderes políticos y a los administradores públicos por su

éxito en las actividades emprendedoras. Los líderes de todos los sectores de negocios, de organizaciones públicas, de grupos de interés, de organizaciones públicas, de grupos de interés, de movimientos sociales, religiosos, comunitarios, educativos, intelectuales, etc., todos ejercitan iniciativa y no solamente dentro de sus propias organizaciones sino dentro de la sociedad como un todo.

La utilización de las fuentes de conocimiento local son utilizadas como sustento de las actividades que son consistentes con las dotaciones de los recursos locales, humanos, organizacionales, materiales y financieros, de tal forma que los procesos de proyectos contribuyen al empoderamiento de los grupos en desventaja.

La descentralización y la contratación han variado los formatos para las organizaciones que dan el servicio público. Un cambio final discutido aquí, de considerable magnitud que está fuera de las formas departamentales de la organización hacia un conjunto de mecanismos alternativos para la entrega de programas gubernamentales. ¿Los registros de las organizaciones públicas pueden coleccionar la información del cliente-ciudadano y desplegarla a otros? El cambio en las negociaciones de las organizaciones en los presupuestos gubernamentales apuntala los cambios en los beneficios al gobierno.

Un cambio de la acción independiente a la acción colectiva implica una consulta y colaboración incrementada por un cambio del estado statu-quo a una orientación al cambio donde la innovación y la toma de riesgos son alentados y un cambio de las formas departamentales de organización y a las formas no departamentales con el resultado de que los programas son entregados por una amplia variedad de mecanismos. Uno de estos mecanismos es el aprendizaje. El examen y análisis de las comunidades de políticas en contextos que son dispares e incluso que se presentan a través de los sistemas democráticos y autoritarios pueden adquirir un valor de aprendizaje.

IV.1 Cambio en gran escala

El desarrollo del capitalismo se realiza a través de cambios graduales y acelerados que son impulsados por la lógica de la acumulación. Los levantamientos de los ciudadanos motivados por los conflictos entre los miembros de la élite en el poder aceleran los procesos de desarrollo del capitalismo. La organización económica y política en principio contribuye a la creación del poder de todas las partes involucradas en los procesos de producción, porque hacen contribuciones que son necesarias a los procesos económicos y políticos de las sociedades.

La legitimización de los cambios reales de una era en la historia del capitalismo implican las transformaciones de las condiciones materiales y tecnológicas para una organización democrática de la vida material de la sociedad. No obstante, las condiciones emergentes reconcentran lo económico con las luchas para dar por terminado los efectos centrifugos del capitalismo industrial.

Especialmente para mantener el impacto de los cambios en las economías de los trabajadores y en el poder político, se consideran las formas en que el cambio económico afecta las ideas y las capacidades de las organizaciones de los trabajadores, de las habilidades para sostener las amenazas del capital existentes y el despliegue de amenazas de salida. Las represiones a los trabajadores sindicalizados durante la Primera Guerra Mundial aceleraron importantes cambios en el desarrollo.

El impacto de los cambios en la estrategia política facilita el cambio de poder para los actores transnacionales, las organizaciones intergubernamentales y las corporaciones transnacionales con la subsecuente pérdida de la soberanía nacional para los Estados. Algunos factores tales como el cambio tecnológico, las funciones organizacionales, el crecimiento o declive económico, los resultados de las elecciones, pueden causar ciertos cambios en el poder relativo de procesos de negociación.

La Comisión Real de la organización del Gobierno de Canadá (Glassco Commission) fue fundada en 1960 para reconocer la importancia, sugerir las formas de promover y la eficiencia en la economía y mejorar el servicio en el despacho de los negocios públicos. La Comisión fue creada para investigar y reportar sobre la organización y métodos de operación de los departamentos y agencias del Gobierno de Canadá y para recomendar los cambios que se consideraban eran los mejores para promover la eficiencia, economía y mejorar el servicio en el despacho de los asuntos públicos (Glassco Commission, 1962; DJ, Administrative Files, File No. 197772-4, 1962).

Peters and Waterman (1982) identifican cuatro cambios significativos en el campo de la administración pública. Primeramente, incrementar el rol de las políticas para los servidores públicos. En segundo, la declinación de la administración jerárquica basada en las reglas (administración burocrática). La cambiante naturaleza del gobierno para las burocracias tradicionales en un gobierno para las redes multiniveles comprendidas en organizaciones federales, el Estado, organizaciones locales, lucrativas y no lucrativas. Finalmente, el reciente adelgazamiento (Light, 1996) de la capa política del gobierno que tienen

los efectos de limitar la innovación en la administración pública.

Es posible diseñar otros arreglos organizacionales donde con el soporte de lo judicial el gobierno se pueda eludir al escrutinio y la responsabilidad mediante el etiquetamiento de sus propias actividades como privadas. El punto de partida de una doctrina de la reforma de la Constitución sustantiva debido a procesos basados en la protección constitucional de los contratos privados del gobierno no rechazan la idea de que el Estado permite la libertad de contratos.

Quienes favorecen un acercamiento de la administración política argumentan su separación de la política burocrática y la política de la administración para evitar confusiones (Phillip B. Heymann, 1987). Un administrador experimentado se interesa menos en las técnicas de ganar en una ocasión particular y se interesa más en las técnicas de guiar una organización constructivamente por un período largo de tiempo en un medio ambiente en el que operan fuerzas poderosas (Heymann, 1987, XIII). Ante este panorama resulta muy útil examinar todos los intentos de transformación organizacional en economías emergentes donde tales proyectos de administración de organizaciones públicas pueden ser implementados.

IV.2. Discusión

Este análisis sobre los procesos de organización en la nueva gerencia o gestión pública concluye que se manifiesta una tendencia de convergencia en los procesos de las organizaciones públicas, privadas y del sector voluntario o de la sociedad civil. Los factores que generan heterogeneidad en las organizaciones que responden al cambio institucional, es la lógica usada para influenciar las organizaciones, la competitividad de los mercados en los que las organizaciones operan y la aplicación generalizada a las organizaciones públicas y privadas que desempeñan la misma tarea para atender a la misma población.

Los factores específicos, técnicos o institucionales que afectan la responsabilidad del cambio normativo tienen efectos similares en las organizaciones privadas y públicas. En un ambiente tan cambiante por su incertidumbre, complejidad y diversidad, algunas técnicas administrativas de organizaciones privadas pueden ser usadas para mejorar el desempeño de las instituciones públicas. Organizaciones privadas y del mercado son persuadidas por la lógica de la eficiencia económica y las organizaciones públicas y no del mercado por la lógica de la apropiación. La responsabilidad a lógicas

diferentes resultan en heterogeneidad de adopción de nuevas prácticas y en la forma en que adoptan.

La utilización teórico-metodológica de teorías como la elección racional y la racionalidad limitada en el desarrollo de modelos de la economía de las organizaciones y la derivación y sus implicaciones para la estrategia administrativa ha dado nuevos impulsos a la gestión estratégica de las organizaciones y por lo tanto en los procesos de gobernanza. De la racionalidad económica se deriva la racionalidad administrativa que busca la optimización, eficiencia y eficacia de la provisión de bienes públicos en las organizaciones del sector público mediante el empleo de técnicas, métodos e instrumentos gerenciales que se aplican en las organizaciones privadas con fines de lucro.

El viejo modelo de gestión pública burocrática basada en una racionalidad normativa ha cedido paso un modelo de gestión orientado por una racionalidad tecnocrática. Las organizaciones públicas están formadas por varios tipos de estructuras de gobernanza. Gobernar es la concepción de gestión pública a nivel macro que consiste en "coordinar, orientar, influir, equilibrar" las interacciones entre los actores políticos y sociales.

Las organizaciones públicas son más responsivas que las privadas a los cambios a los cambios en el medio ambiente normativo, debido a que las organizaciones privadas actúan como organizaciones del mercado y las organizaciones públicas como organizaciones no del mercado. Un elemento definitorio de las organizaciones del mercado es que su efectividad está directamente determinada por los clientes. La conformidad en el sector privado a las presiones institucionales se determina por las metas organizacionales que dan mayor peso a los estándares técnicos y económicos para medir el desempeño.

La nueva gestión o gerencia pública orienta las organizaciones del Estado hacia las leyes del mercado bajo formas diferentes de contratación y con un manejo gerencialista. El principal papel de la gestión pública es regular las condiciones para la provisión de los bienes y servicios, cuya producción deja de ser el monopolio del Estado para transferir la responsabilidad a las organizaciones sociales orientadas a lograr el beneficio colectivo.

La administración pública gerencial es una etapa más avanzada de la administración pública burocrática y esta a su vez de la administración patrimonial del Estado. En las nuevas formas de gestión pública se tiene un mayor control social, de los impactos y la competencia en iniciativas que se implementan en un proceso gradual. La

modernización de la gestión pública propuesta bajo nuevos supuestos explicitados en el paradigma de la nueva administración pública, la cual se instrumenta en la reforma administrativa, ha tenido resultados en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos que no han sido del todo positivos.

La gestión pública se orienta al cambio de las estructuras institucionales en transición de normas y valores que difiere del cambio de estrategias de los actores individuales. La gestión pública se refiere al cambio estructural orientado hacia la transición a un nuevo marco institucional. La calidad y eficacia de la gestión, depende de la acción del gobierno y de las redes de actores. El gobierno puede delegar la provisión de los servicios pero no puede delegar la rendición de cuentas.

Los cambios institucionales impulsados por la nueva gestión pública crearon nuevas formas y arreglos institucionales tales como las agencias ejecutivas, las agencias reguladoras y las organizaciones sociales. Una gestión pública de calidad alienta la sinergia social orientada a incrementar los servicios a la sociedad a través de profundos cambios en las estructuras institucionales del gobierno y del establecimiento de condicionantes como el establecimiento de una sociedad con un ambiente de legalidad, civilidad y cumplimiento de la ley, actualización constante de la normatividad de la administración pública para adecuarse a los cambios del entorno y los valores, de los movimientos sociales y de los nuevos procesos políticos, demandas sociales, tendencias en la participación y corresponsabilidad ciudadana, etc.

La nueva gerencia pública se responsabiliza en las organizaciones del sector público por la implementación de una administración orientada por procesos organizacionales orientados a resultados y por el desarrollo de mecanismos de competencia. La administración del Estado puede ser de alguna de las formas siguientes, patrimonial, burocrática y la nueva gerencia pública o nueva gestión pública. La gestión pública busca la eficacia a nivel macro a través de los cambios estructurales en las relaciones multi organizacionales. Los procesos de la gestión pública requieren de un rediseño para la creación de nuevas capacidades de las instituciones políticas orientadas a promover la participación y acción de la sociedad civil en los asuntos públicos locales mediante la formación de un capital social.

La nueva gerencia pública es un modelo que tiene su sustento en el empleo de técnicas, métodos y sistemas de la administración privada y pública orientados a mejorar los procesos, a innovar y al cambio organizacional mediante las

denominadas 5 Rs: Reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y re conceptualización con sus respectivas herramientas que se emplean para la gestión gubernamental de cometidos de la función pública orientados a lograr la calidad y efectividad.

La nueva gestión pública es un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público mediante el fortalecimiento de las instituciones a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional que promueven espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil. El nuevo modelo de gestión pública requiere que los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas están estrechamente vinculados con las capacidades del Estado y sus contribuciones al logro de la gobernabilidad democrática.

El tiempo de la reingeniería de procesos es un fenómeno de los 90's que también encaja con la historia de la nueva gerencia pública y sus reformas así como sus éxitos mixtos tempranos que alientan la adopción de técnicas gerenciales de los nuevos administradores públicos necesarios para demostrar sus logros en la administración de procesos organizacionales. Una organización que promueva el estudio y la formación profesional en la nueva gestión pública pero que opere fuera de la influencia de cualquier partido político ayuda a formar los nuevos cuadros administrativos y burocráticos para evitar la obsolescencia y la ineficiencia administrativa.

La nueva gestión pública incluye los procesos de descentralización y de devolución en todos los

niveles de gobierno, aunque en su implementación no siempre consideró las complejidades locales. Los procesos de descentralización considerados como una estrategia de las prácticas de la nueva gestión pública con orientación neoliberal adapta la administración burocrática a las demandas de la ciudadanía, aumentan la participación política y el empleo de mecanismos de contraloría social y de accountability o rendición de cuentas.

Al igual que la nueva versión de la administración pública, la nueva gerencia pública y la política como proceso organizado también es apertura para la propuesta de alternativas y proyectos comunitarios. La democratización del Estado y la nueva gestión pública son procesos que se correlacionan y se adecuan dependiendo de las situaciones diversas de los Estados nacionales. Los procesos de gestión pública necesitan ser democratizados mediante la consolidación de la participación de los ciudadanos en la búsqueda de alternativas para una correcta y eficaz toma de decisiones que garantice su aplicación.

La autoridad es también responsable administrativamente por la ejecución de tareas en función de criterios de desempeño, probidad moral, responsabilidad, buen juicio de las acciones y prudencia, reforzada por el ethos de la nueva gestión pública. Por otro lado, estos emplazamientos tienen que sujetarse a las reglas y estándares impuestos por los actores que integran las denominadas redes de gestión pública y redes de intereses privados, tales como las organizaciones no gubernamentales.

V. REFERENCIAS

- Behn, R. (1997). Branch Rickey as a public manager Fulfilling the Eight Responsibilities of Public management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7: 1-33.
- Behn, R. (1996). Public management: Should it strive to beart, scienceor engineering? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 6 (1): 91-123.
- Behn, R. (1995). The big question of public management. *Public Administration Review* 55, No. 4 (July/ August 1995) 313-324.
- Cheung, A., B. C (1997). Understanding public-sector reforms. Global trends and diverse agendas. *International Review of Administrative Sciences*, 63 (4). December, 1997: 435.
- Chevalier, J. et Loschak, D. (1982). Rattionalité juridique et rationalité managériale dansl'administration française. *Revue française d'administration publique* (24): 679-720.
- Denhardt, R. (1993). *The pursuit of significance. Strategies for managerial success*. Belmont, California, Wadsworth.
- Eliassen, K. and Kooiman, J. (Eds.). (1993). *Managing public organizations*. Second Edition. London: Sage.
- Gegwich, Ch. G. (1999). Medicare Managed Care: A New Constitutional Right to Due Process for Denials of Care Under Grijalva v. Shalala," *Hofstra Law Review*. Vol. 28: Iss. 1, Article 5. Available at: <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/hlr/vol28/iss1/5>
- Glassco Commission, (1962), *Report of the Royal Commission on Government Organization*, Volume 1. Canadian Government.
- Grijalva v. Shalala (1996). *U.S. District Court decision*. (No. 93-711 TUC ACM (D. AZ October 17, 1996).
- Grijalva v. Shalala, [Dec. 1996-June 1997 Transfer Binder] *Medicare & Medicaid Guide* (CCH) 45,124, at 53,176 (D. Ariz. Mar. 3, 1997).
- Hammer, M. (1990). Reingeniering work. Don't automate, obliterate. *Harvard Business Review* (68:4). July-August, 1990. Pp. 104-112.
- Hammer M. and Champy, J. (1993). *Reingeneering the corporation*. New York: Harper Business.
- Harmon, M. M. and Mayer, R. T. (1986). *Organization theory for public administration*, Boston: Little, Brown.
- Heymann, P. B. (1987). *The politics of public management*. New haven: Yale University press.
- Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society* 24 307-3
- Kaufman, H. (1981) *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*. Washington, DC. Brookings.
- Kaufman, H. (1973) *Administrative Feedback. Monitoring Subordinates' Behavior*. Bookings Institution, Washington,
- Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration», *American Political Science Review*, 50:1057-1073.
- Keetl, D. and Milward, H. B. (1996). *The State of public management*. Baltimore. MD: John Hopkings University Press.
- Ketttl, D. and Milward, B. (eds.) (1990). *The state of public management*. John Hopkings University Press, 1990.
- Light, P. C. (1995). *Thickening government: Federal hierarchy and the diffusion of accountability*. Washignton, DC. Brookings Institute.
- Lynn, L. E. Jr. (1997). *Public management and government performance: A consideration of theory and evidence*. Working paper 97-4, The Irving B Harris Graduate School and Public Policy Studies, the University of Chicago.
- Lynn, L. E. Jr. (1996a). The new public management as an international phenomenon: A skeptical view. *Iterational Public Management Journal* 1:1. In international Public Management Network.
- Lynn, L. E. Jr. (1996b). *Public management as art, science and profession*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Neumann, F. X. (1996). What makes public administration a science? Or is its "big questions" really big?. *Public Admin. Rev.*, 409-415, September/October.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to state house, City Hall to Pentagon*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Peters, T. J. and Waterman, R. H. (1982) *In search of excelence*. New York: Harper & Row.
- Salamon, L. M. and Anheir, H. K. (eds.). (1997). *Defining the non-profit sector, A cross-national analysis*. Manchester University Press, Manchester, 1997.
- Simon, H. A. (1998). "Metodologiczne podstawy ekonomii" (*Methodological foundations of ... Simon, H. A., "Methodological Foundations of Economics"*, en Auspitz, J. L., ... A., *Modeling Bounded Rationality*, MIT Press, Cambridge, MA, 1998, pp.
- Simon, H. A. (1997). *An Empirically Based Microeconomics*. Cambridge University Press. A compact and readable summary of his criticisms of conventional "axiomatic" microeconomics, based on a lecture series.
- Weber, M. (1946). *Bureaucracy*, Oxford Press.
- Weinberg, M. W. (1983) Public and private management: A diminishing gap? *Journal of Policy Analysis and Management* 3 (1): 107-125.