

ESTUDIO INTRODUCTORIO

¿Cuál es el aprendizaje en el campo de la Administración Pública y las políticas públicas en tiempos de la pandemia Covid-19? Reflexiones sobre la Post-Nueva Gestión Pública¹

Freddy Mariñez Navarro
El Colegio de Jalisco

El Covid-19 ha tenido una cobertura planetaria y a su vez ha impactado a la economía, la democracia y el cemento de la sociedad (sus instituciones y relaciones sociales). Podemos catalogarlo como “Pandemia del Coronavirus”, tal como lo anunció la Organización Mundial de la Salud (OMS) en febrero de este año 2020. Por su rápido contagio entre los individuos, el Covid-19 ha también incidido en los sistemas de salud de los distintos países del mundo (industrializados-no industrializados, ricos-pobres, de diversas creencias religiosas, populistas y de democracia liberal). Los gobiernos, en su mayoría, para paliar la situación se han movido, unos rápidamente y otros con retraso, hacia el distanciamiento social, el monitoreo o rastreo de los contagios, así como la decisión de medidas generales de cuarentena. Ello es un punto importante para entrar a un contexto de garantías básicas y una estrategia bien definida para que los servicios públicos de salud sean proveídos con seguridad, transparencia y en forma continua a la población. Por su acelerado proceso de contagios y fallecimientos, los países de América Latina requieren replantearse los modelos de gestión pública, las formas de hacer las políticas públicas convirtiéndolas en más efectivas y participativas. Taylor (2020) lo alerta cuando hace el análisis de la incertidumbre y la pandemia: “La incertidumbre ha estado en el centro de la política social durante la pandemia. El riesgo de infección está influenciado por la situación social y económica. En muchos países, incluso donde gobiernos tienen prioridades y posibilidades económicas con una política nacional de información, tanto el acceso a las pruebas como la exposición a la enfermedad están correlacionados con factores socioeconómicos, ocupación, estatus, ubicación, edad y muchos otros factores” (Taylor, 2020:3).

¹ Este trabajo es el Estudio Introductorio del libro *Gestión Pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19*, Coordinado por Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres. Editorial Tirant lo Blanch, México, 2021.

El objetivo de este estudio introductorio es poner en contexto elementos clave para el análisis del modo de gestionar lo público con el objeto de que la administración pública y las políticas públicas sean más efectivas convirtiéndose en servicios públicos que lleguen a la ciudadanía y que resuelvan. Es importante dejar claro que durante esta emergencia que muchos países viven por el Covid-19, no siempre es posible asegurar que el dinero llegue a donde debe llegar. Por todos es sabido, tal como lo dice el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que la presión que tienen los gobiernos por gastar con el objetivo de aliviar situaciones de crisis, originadas por esta situación, conlleva a que se reduzcan los controles, se amplíe la discrecionalidad en las decisiones de gastos, generando más oportunidades de colusión entre empresas e incentivando a que se otorguen sobornos a cambio del pago de precios inflados, entre otros hechos de corrupción. En esta emergencia, los riesgos de integridad en los sistemas de salud, que de paso no han sido exitosos, se manifiestan especialmente en la compra y distribución de medicamentos, la adquisición de equipos especiales para realizar pruebas epidemiológicas, la compra de insumos, el alquiler de espacios privados para el alojamiento de afectados y construcción de obras de infraestructura. Ello nos lleva a afirmar que estamos en presencia, además de un sistema administrativo mercantilizado, de un sistema administrativo capturado y patrimonializado.

En la región latinoamericana se han experimentado reformas importantes en el Estado y, particularmente, en la Administración Pública. Una reforma fundamental que impactó a los aparatos administrativos, al sector académico, así como a funcionarios públicos fue la Nueva Gestión Pública, cuyo enfoque principal se sustentó en la satisfacción de usuarios en la búsqueda de eficacia en los servicios públicos. Esta nueva forma de administrar tiene como objetivo la búsqueda de un sector público que funcione sólo en aquellas áreas con criterio de eficacia y resultados. Christopher Hood (1991), fue quien empezó a desmontar el modelo de Administración Pública tradicional logrando construir la propuesta de Nueva Gestión Pública.

Por otro lado, Frederickson (2005) define algunas premisas que explican la ética pública en esta nueva forma gerencial de lo público:

“1.- Con ausencia de leyes, reglas, convenciones sociales o reciprocidad social, los clientes o personas racionales y las empresas privadas actuarán sobre la base del autointerés. Aquí se asume lo racional como el utilitarismo, por lo que se argumenta que las leyes democráticas, reglas, y convenciones sociales causan o influyen tanto a los individuos como a las empresas privadas para ajustar o adaptar el comportamiento auto-interesado en la dirección de los intereses colectivos;

2.- Bajo las condiciones democráticas, las instituciones gubernamentales tienen un sentido más público que las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas, por lo que los valores de justicia, igualdad y equidad están más impregnados en aquellas que en éstas”. (Frederickson, 2005: 167)

Este nuevo espíritu empresarial, como lo vemos en el trabajo de Osborne y Gaebler (1997), no tardó en trasladarse al pensamiento administrativo. Tal como lo explica Roth Deubel en el capítulo primero de esta publicación: “esta propuesta inicialmente experimentada en Chile y, sobre todo, en los países anglosajones (Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, EE.UU.), provenía, no de la academia, sino de la práctica y del sector privado”. De hecho, según Hood, no existe un texto clásico que fije sus ideas, y se considera como texto insigne un documento oficial elaborado en 1987 por la Tesorería de Nueva Zelanda titulado *Government Management*. Este espíritu postfordista, que tomará el nombre de *New Public Management (NPM)*, aspiraba a reemplazar la teoría burocrática clásica, ya ampliamente criticada por sus tendencias hipertróficas, generadora de ‘fortalezas burocráticas’, a pesar de sus adaptaciones”. Argumenta el mismo Roth Deubel que los principios promovidos por el “Justo-a-tiempo” postfordista trasladados a la administración pública bajo el nombre de NPM² se experimentaron y difundieron a partir de la década de los años ochenta, y se volvieron globales en los noventa. El NPM o Nueva Gerencia Pública (NGP), pretendía así renovar la gestión pública mediante la implementación de principios y criterios como la eficiencia, la transparencia, la participación y, en particular, con la subcontratación (externalización, *outsourcing*) y la constitución de mercados competitivos en el sector público, permitiendo así la conversión del Estado burocrático y planificador en un Estado de tipo gerencial, empresarial, incitativo o posburocrático a la propuesta de Barzelay en *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública* (1998).

En América Latina, fueron muchos los debates cuando aparece este modelo de gestión. Sintetizado en el documento del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo y titulado *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, plantea que este organismo tiene un papel estratégico que cumplir, el cual es promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. Y esto porque, por una parte, la Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina, ya que recupera la capacidad de gestión. La Reforma Gerencial del Estado en América Latina, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;

2 NPM es la sigla en inglés que expresa New Public Management que al traducir al español se lee Nueva Gestión Pública (NGP)

- b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

De este modo, la Reforma Gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano –la profesionalización– y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos. (CLAD, 1998)

Por otro lado, este documento establece que la reforma gerencial debe ser democrática y progresista, por lo que necesita delinear una estrategia diferente de la asumida por las reformas hasta el momento actual, fundamentalmente las reformas estructurales. Bajo esta reforma se construyó un modelo de sistemas de servicios públicos sustentado en la competencia económica que implicó desestructuración organizativa, así como la descoordinación de las políticas y decisiones públicas. Pero, poco a poco, en el transcurso de la primera década del 2000, se hicieron sentir en muchos países, sobre todo anglosajones, las primeras decepciones de la Nueva Gestión Pública. Una razón inicial importante por la que muchos países introdujeron reformas posteriores a la NGP fue que ésta no había cumplido su promesa central de eficiencia. Y, por otro lado, la baja calidad de los servicios públicos y el aumento de la desigualdad social. Pollitt y Bouckaert (2011) precisan que la NGP socavó el control jerárquico de los líderes políticos y administrativos, así como el fundamento básico de la administración pública en la práctica democrática, dando como resultado la fragmentación del aparato público y la presión sobre servidores públicos líderes para coordinar y desarrollar capacidades.

Otro elemento que va en contra de la NGP es la necesidad de un control, producto de un mundo incierto, inseguro e inestable, por lo que la descentralización, la desregulación y la delegación han sido reemplazadas por movimientos hacia la centralización, la coordinación y la integración. Al abordar problemas como el terrorismo, las crisis económicas, los desastres naturales, las pandemias o problemas ambientales más globales, los gobiernos han tenido que implementar medidas con esquemas diferentes a la NGP. A este proceso se ha dado en llamar post-NGP y tiene como ejes fundamentales fortalecer el orden político central a través de la reintegración estructural, aumentando la capacidad en el centro del gobierno para que el control de la coordinación venga desde arriba, con el fin de lograr la coordinación horizontal entre las agencias gubernamentales y otros sectores.

Los Centros de Gobierno (CdG) están desempeñando un papel más activo en la alineación de los planes de trabajo que involucran a varios departamentos con las acciones del gobierno. Esta tendencia está impulsada por el aumento de cuestiones multidimensionales (por ejemplo, sostenibilidad ambiental, competitividad, desigualdad, confianza) que requieren respuestas de conjunto

de gobierno, así como por las crecientes demandas de las personas de mejores resultados en la prestación de servicios y una mejor coordinación en formulación e implementación de políticas (a saber, minimizar la duplicación y la contradicción). Este papel más activo que está tomando el centro de gobierno a lo largo del ciclo de políticas sugiere la necesidad de herramientas adecuadas de coordinación y monitoreo (OECD, 2020a:85).

La post-NGP se manifiesta e implementa de diferentes formas, por ejemplo *el whole-of-government*, usado en Australia (Halligan, 2006), y el *joined-up government*, un término acuñado en Reino Unido, han sido clave para echar andar una tercera forma de colaboración con organizaciones ciudadanas y sin fines de lucro en la prestación de servicios.

En este sentido, la post-NGP con una visión democrática propone combinar las reformas integradoras tanto estructurales jerárquicas como horizontales siendo capaz de describir mejor las realidades empíricas de las reformas del sector público, más hoy en América Latina cuando es esencial construir instituciones sólidas para asegurarles a los ciudadanos que el gobierno trabaja para el interés público y no sólo para unos pocos. Se trata de restablecer la confianza, no sólo en el gobierno, sino también en las instituciones públicas. Esto permite la integración cultural de las organizaciones públicas que se ha vuelto importante después el fracaso de la NGP. El objetivo es fomentar las normas y valores culturales colectivos, así como la integridad pública con sistemas de regulación de la integridad en los funcionarios públicos, tales como los antecedentes legales, la meritocracia y profesionalización en el servicio público, códigos y capacitación en ética, las declaraciones juradas como la patrimonial y fiscal, y desaparecer el conflicto de interés. Recientemente, la OECD adoptó una nueva Recomendación sobre Integridad Pública (2017), donde establece que esta no es sólo una cuestión moral, también se trata de hacer las economías más productivas, los sectores públicos más eficientes, las sociedades y las economías más inclusivas. De esta manera, se entendería la integridad pública como la alineación consistente con el cumplimiento de los valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y dar prioridad a los intereses públicos por encima de los intereses privados en el sector público (<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>). Y este año 2020, la misma OECD en su estudio sobre *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe* (2020) deja claro la importancia de una política de integridad en el sector público.

Una “cultura de integridad” más proactiva centrada en la prevención sistémica, requiere visión e información, así como planificación estratégica y operativa. Las estrategias que comprometen al gobierno a obtener resultados concretos, ambiciosos pero factibles, pueden ser un mensaje para los ciudadanos y los funcionarios para enfatizar que la promoción de la integridad se toma en serio. La existencia de planes estratégicos es, además, esencial para permitir un monitoreo y evaluación efectivos de la implementación de las políticas de integridad. (OECD, 2020a:148).

I. LOS MÚLTIPLES SIGNIFICADOS DE LA POST-NGP Y EL RESCATE DEL INTERÉS PÚBLICO

Aunque al día de hoy, al decir con Reiter y Klenk (2018), el término post-NGP tiene múltiples significados, éste se ha convertido en un término general ya que describe reformas que tienen como objetivo atenuar las consecuencias negativas de la Nueva Gestión Pública. Por ejemplo, una mayor fragmentación o control político inadecuado de los funcionarios públicos, que ha impactado en la implementación de políticas públicas.

Si bien el significado post-NGP sigue siendo *controvertido*, este nuevo enfoque se le considera una tendencia de reforma administrativa que incluye elementos como mejora de coordinación, mejora de la capacidad de dirección del centro político o político-administrativo, mejora de las capacidades de gestión de redes de los administradores públicos, y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta y la responsabilidad democrática del público. En este contexto, Pollitt y Bouckaert (2004) nos recuerdan que varias dimensiones del cambio necesitan ejercer su influencia como condición previa para la reforma de la gestión pública. Dicen estos autores que al estudiar la institucionalización de la post-NGP, debemos considerar ideas sobre las siguientes dimensiones:

1. Orden organizativo (funcional y/o territorial) de la administración pública como base estructural para la gobernanza intra e interorganizacional, así como relaciones extraorganizacionales de organizaciones del sector público.
2. Control político-administrativo de las organizaciones del sector público.
3. Relación de las organizaciones del sector público con los ciudadanos y usuarios de los servicios.
4. Desempeño del sector público. (Pollitt y Bouckaert, 2004: 8-12)

Además de estas dimensiones precisadas por estos autores, Klenk y Reiter (2019), por otro lado, hacen una revisión exhaustiva de la literatura sobre la post-NGP tomando en cuenta estas cuatro formas de interpretación:

- Modelos organizativos promovidos por el concepto;
- Modo predominante de gobernanza de la administración pública;
- Ideas del papel del usuario en la prestación y el consumo de servicios públicos; y
- los criterios para evaluar el desempeño administrativo.

En este sentido, los modelos organizacionales impulsados por la post-NGP se basan en las ideas de recentralización administrativa y reintegración vertical, así como la coordinación funcional en la dimensión horizontal. Por otro lado, se critica la implementación de acuerdos de “gobernanza” similares al mercado que generó una fuerte fragmentación del sector público, una falta de coordinación y, por tanto, deficiencias comunicativas e informativas. Debido a la agencificación y la privatización de los servicios públicos se perdió el control político de la

administración pública. Otro rasgo importante de la post-NGP es la idea de que los usuarios de los servicios públicos, es decir los ciudadanos y no clientes, participen en el control democrático de la gestión del servicio público, como responsabilidad política, además de ser considerados como coproductores (Mikuta y Kaczmarek, 2019; Bovaird & otros, 2016).

En esta línea, Aguilar (2019), afirma que “la Nueva Gestión Pública se centró en dos temas fundamentales; uno, en redimensionar el tamaño del sector público, y dos en reestructurar su organización y administración conforme a un concepto y principio gerencial, pero no se planteó explícitamente la cuestión de la alta dirección del sector público, por lo que las deficiencias e ineficiencias de las entidades del sector público no son sólo un problema de administración y gestión, sino de dirección de gobernanza, ocasionado por el modo como los altos ejecutivos públicos dirigen las corporaciones públicas, las conducen y coordinan” (Aguilar, 2019:30 y 32).

La post-NGP no es el único concepto que proclama el fin de la NGP. Se puede ver que la post-NGP está estrechamente relacionada con otros “grandes conceptos” como Nueva Gobernanza Pública, Gobernanza Corporativa Pública (Aguilar, 2019), Todo el Gobierno (*whole-of-government*), Gobierno Unido (*joined-up government*), el Estado Neo-weberiano (*the ‘Neo-Weberian state*), Gobernanza digital (*digital-era governance*) (De Vries y Nemec, 2013: 11; Pollitt y Bouckaert, 2004), y otra perspectiva que ha tomado fuerza en los últimos años, el Gobierno Abierto (*Open Government*).

Las instituciones intergubernamentales como la OECD, el Banco Mundial y la Asociación de Gobierno Abierto (OGP) han llevado lejos los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración en la promoción de iniciativas de gobierno abierto. A medida que han crecido los esfuerzos de política global para una mayor apertura, ha estado en la agenda de los académicos de la administración pública. En el siglo XXI, los académicos han otorgado al gobierno abierto el estatus de un enfoque único de reforma de la gestión pública. Los autores Ingrams, Piotrowski y Berliner (2020), han sistematizado el movimiento de reformas en la Gestión Pública en los últimos 100 años y lo comparan con el Gobierno Abierto. Para los efectos de Gobierno Abierto, estos medios, fines y resultados de política son sustraídos del mapeo que hacen estos autores de los artículos publicados más leídos y consultados en el periodo 2009-2017, (Véase Cuadro No. 1).

Cuadro No. 1. Reformas de la Gestión Pública y Gobierno Abierto

Movimiento de reformas en la Gestión Pública	Medios	Fines	Resultados de Política Pública
Administración	Leyes, formación en	Efectividad, Orden,	Trasparencia en la

Pública Ortodoxa (OPA)	servicio público, autoridad legal y carismática, división racional de tareas.	Poder Económico	implementación de la política pública. Debate y escrutinio público. Control Jerárquico
Nueva Gestión Pública (NGP)	Desregulación, descentralización, competencia en el Mercado, tercerización, medición del desempeño.	Efectividad, eficiencia, responsabilidad, enfoque en el cliente, emprendedurismo	Privatización de los servicios públicos. Estándares de rendimiento basado en resultado
Post Nueva Gestión Pública (Post-NGP)	Rescentralización, intercambio de información y conocimiento, colaboración, fortalecimiento de la sociedad civil.	Efectividad, ahorro de costos, resolución de problemas intergubernamentales, construcción de relaciones gubernamentales	Gobernanza democrática Co-producción de Políticas Públicas, Nueva Gobernanza Pública, Gobernanza Corporativa Pública, Gobernanza Digital.
Gobierno Abierto (GA)	Redes de Gobierno Tecnologías interactivas Open Data, Big Data, Inteligencia Artificial, Crowdsourcing Compromiso Ciudadano	Acceso a la Información Transparencia, Rendición de Cuentas, Participación pública, Colaboración y cocreación	Gestión y políticas públicas abiertas Gobernanza colaborativa

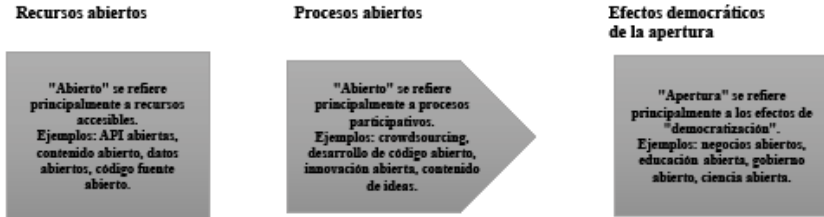
Fuente: Ingrams, Piotrowski y Berliner (2020)

Para complementar, Schlagwein, Conboy, Feller, Leimeister y Morgan (2020) han venido investigando desde hace dos décadas el término apertura (*openess*), por ejemplo, innovación “abierta”, gobierno abierto, educación “abierta”, “datos abiertos” y estrategia “abierta”. Han demostrado que esto es cada vez más relevante a los ojos, tanto de los investigadores, los profesionales, los funcionarios públicos como de los ciudadanos. Para estos autores, la literatura sobre la apertura (*openess*) ha producido múltiples comprensiones y ambigüedades conceptuales sobre lo que se entiende por este término. En algunos casos, han surgido controversias sobre si algo está realmente “abierto” (*open*). ¿Qué quiere decir la gente con “apertura”? A través de esta literatura, “abierto” y “apertura” se utilizan para describir diferentes aspectos y relacionarse con diferentes referentes. La terminología abierta, afirman, puede referirse a un concepto de orden superior (“filosofía de apertura”); la naturaleza de los recursos (“datos abiertos”); la naturaleza de los procesos (“innovación abierta”); o los efectos en dominios específicos (“educación abierta”) (véase Gráfica No. 1), o la discusión de la democracia cuando se habla de sociedad abierta y sociedad cerrada en el enfoque de Karl Popper (Ingrams, 2020). Lo que sí es una premisa es que los gobiernos necesitan estar abiertos al examen público para

lograr que la gestión sea más efectiva, participativa, transparente y con rendición de cuentas.

Gráfica No. 1. Un marco para la apertura

La apertura como concepto de orden superior
Principios: transparencia – acceso – participación – democracia



Fuente: Schlagwein, Conboy, Feller, Leimeister y Morgan (2020)

Ramírez Alujas nos explica en el segundo capítulo de este libro la importancia del Gobierno Abierto en esta pandemia. Afirma que la crisis sanitaria global ha sido un acelerador de procesos sociales, políticos, económicos y tecnológicos sin precedentes en lo que va del 2020, y ha puesto a prueba la capacidad y respuesta de los gobiernos e instituciones públicas en todo el mundo. Sin lugar a duda, ello ha significado un test crítico respecto del avance de las políticas y estrategias de gobierno abierto, y si ellas han sido útiles para mitigar, resolver y contribuir a los inciertos e insospechados efectos de la pandemia a nivel global, en especial en la prestación de servicios públicos esenciales, acceso a información y protección de derechos, entre otros. En este sentido, en el capítulo, el mismo autor esboza un breve y acotado repaso a la evolución y situación actual en la que se encuentra el gobierno abierto en Latinoamérica, al menos desde la perspectiva del camino recorrido por los países que son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) que, por cierto, en el año 2021 cumplirá 10 años.

El mismo Ramírez Alujas afirma que todo ello ha puesto de manifiesto la necesidad por apalancar una transformación del Estado y sus instituciones de amplio alcance, una suerte de *nueva reforma del sector público* en cuyas bases la idea misma de gobierno abierto sea uno de sus pilares ineludibles. Pero: ¿Cómo hacerlo? ¿De qué forma lograr que el corazón de la (futura) reforma institucional se articule en torno a la apertura? Opciones existen, la OGP ha adelantado camino en una estrategia en esa dirección desde abril de 2020 y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) viene trabajando, desde 2018, en un marco de referencia aplicado para la puesta en marcha de una gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible. Ambas aproximaciones (ONU-OGP) son complementarias y se hace necesario avanzar en integrarlas. Es menester repensar las instituciones para promover estados más abiertos efectivos e innovadores en América Latina, para ello transitar hacia estados más confiables, con mejores capacidades administrativas y que promuevan una nueva relación con la sociedad (véase Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2. Repensar las instituciones para promover Estados más abiertos, efectivos e innovadores en América Latina

Hacia Estados más confiables	Con mejores capacidades Administrativas	Que promuevan una nueva relación con la sociedad
<ul style="list-style-type: none"> – Tomar acciones decisivas para superar las debilidades de los Estados que limitan sus funciones y la prestación de servicios públicos más eficientes, eficaces, innovadores y confiables. – Fomentar el Estado de derecho por medio de instituciones judiciales independientes y eficaces. – Un sistema de integridad sólido y transversal en todos los niveles de gobierno y que involucre a la sociedad y al sector privado es fundamental para luchar contra la corrupción. – Promover gobiernos abiertos para mejorar la gobernanza democrática. – Los marcos regulatorios deben promover la competencia justa y limitar las prácticas desleales que reducen la calidad de los bienes y servicios públicos provistos a los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Empezar una revisión integral del sistema de reclutamiento del servicio público con base en los méritos profesionales. – Dirigir programas de competencias y capacitación a los servidores públicos. – Fomentar el liderazgo del Centro de Gobierno (CdG). – Promover la convergencia regional. – Promover la planeación estratégica de largo plazo, y el monitoreo y la evaluación del desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> – Integrar herramientas digitales dentro del sector público. – Promover laboratorios de innovación pública como medios rentables para gestionar los riesgos que el Gobierno asume. – Establecer una gobernanza multinivel para promover la cooperación

Fuente: Ramírez Alujas, 2019

La post-NGP no se podría entender y no funcionaría sin registrar los pasos y decisiones administrativos para el logro público de los controles, la fiscalización y la rendición de cuentas. “Cuando los datos del gobierno están disponibles, generan una mayor interacción entre los gobiernos y los ciudadanos y permiten oportunidades de co-creación con otros actores interesados como académicos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales. En este

sentido, marcos de políticas sólidos son clave para garantizar la disponibilidad de datos y la integración en los modelos de entrega de los sectores público, privado y social” (OECD, 2020b: 140). Los administradores públicos hoy ya no pueden jugar el papel de simples implementadores de políticas públicas, ubicándose detrás de la escena. Necesitan ser visibles, comunicar una realidad impulsada por mensajes al público con contenidos sobre riesgos y oportunidades, y demostrar sobre todo competencia. La transparencia puede que sólo tenga un acoplamiento flexible con la confianza en el gobierno; sin embargo, hemos visto durante la pandemia de cómo incluso la insinuación de su ausencia alimenta el blanco ruido de teorías de conspiración y noticias falsas (Deslatte, 2020).

En esta dirección, Ramón Aguilera en el capítulo 3 pone un punto esclarecedor para el funcionamiento de la post-NGP, al afirmar que desde la perspectiva del nuevo paradigma de Estado abierto donde se suman gobiernos, parlamentos, cortes, y demás organismos públicos estatales y no estatales, los *archivos abiertos* tienen un papel fundamental, ya que los pilares del Estado abierto, como la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadana, requieren de información auténtica, fiable, oportuna y en medios accesibles como son los formatos abiertos. Así, en una definición de *archivos abiertos* se pretende visibilizar los atributos que lo constituyen como aliados naturales de las características asignadas al Estado abierto.

Las acciones de un gobierno pueden –y deben– ser evaluadas por los ciudadanos en ámbitos distintos: desde las decisiones políticas acerca de algún tema hasta la ejecución del gasto público, pasando por la planeación, desempeño y demás aspectos de los programas públicos. Como elementos transversales a todas estas etapas del ejercicio de las atribuciones públicas, se encuentran los archivos y el acceso a la información. Así es posible asentar que la rendición de cuentas está en la base de la democracia. (Aguilera: 2017: 9)

Un ejemplo de lo que no deben hacer los países federales latinoamericanos es la manera cómo están gestionando la pandemia Brasil, México y Venezuela. Ante esta crisis, estos países han hecho caso omiso a las relaciones intergubernamentales base para que la Administración Pública logre relaciones entre las instituciones, entre las organizaciones, y entre la sociedad con éstas, así como la articulación de un aparato administrativo con sentido de gobernanza.

Para el caso del gobierno de Jair Bolsonaro, de Brasil, los autores Abrucio, Grin, Franzese, Segatto y Gonçalves Couto estudian que el gobierno de este país ha presentado tres caras del federalismo frente al Covid-19, caracterizado por tres elementos: desresponsabilización, confrontación y descoordinación intergubernamentales. Caso similar es México, analizado por Freddy Mariñez Navarro y José Fernández Santillán. En este país se ha evadido la rendición de cuentas política al darle todo el poder al Subsecretario de Salud Hugo López Gatell en lo que respecta a las decisiones correspondientes al Presidente de la República. Por otra parte, la confrontación se hace sentir en el momento en que el Presidente, Andrés Manuel López Obrador, confunde propuestas de coordinación por parte de

los gobernadores (CONAGO), establecidas constitucionalmente, con ataques a su gobierno. Es más, nueve gobernadores han construido una alianza federativa para enfrentar el Poder concentrador del Ejecutivo. Y por último, la descoordinación intergubernamental que se expresa por la carencia de interdependencia así como el funcionamiento basado en procesos de cooperación y coordinación entre la federación, los estados y los municipios, por lo que las relaciones interorganizaciones y la gestión intergubernamental no funcionan.

El caso de Venezuela, abordado por Leonardo Vivas Peñalver, nos deja claro las paradojas de un gobierno autoritario. *Paradoja 1*: el colapso económico que ha llevado a Venezuela a tener los niveles de pobreza más elevados de Latinoamérica y con un PIB per cápita sólo superior a Haití, ha sido el factor que más ha contribuido a la debilidad del contagio de Covid-19. Como consecuencia de ese colapso tuvo lugar la casi total desaparición del transporte aéreo, la escasez de gasolina (y la subsecuente dolarización), lo que ha convertido a Venezuela en una suerte de país feudal del siglo XXI, donde los flujos de personas tanto interna como externamente también han caído abruptamente. *Paradoja 2*: las políticas draconianas llevadas a efecto tempranamente (desde inicios de marzo) fueron efectuadas, no sólo porque el régimen de Maduro estaba en condiciones de imponerlas, sino porque correspondían a su interés político en dos sentidos: a) evitaban un escenario de desastre tipo Guayaquil, difícil de remontar dadas las condiciones de la salud en el país, y b) porque acallaron todas las protestas políticas en contra de un gobierno considerado de facto por la mayoría del país y por cerca de 50 países en el mundo. *Paradoja 3*: lo que fue una ventaja comparativa (la capacidad de acción rápida y la hegemonía comunicacional) pudo haber sido suficiente en la etapa de crecimiento lineal de la pandemia, pero ya no lo es en la etapa actual (julio 2012) de crecimiento geométrico, en la cual ya se notan síntomas de sobrecalentamiento del sistema de salud, hoy agudamente debilitado por el colapso económico, la falta de inversión, la migración de médicos y enfermeras y la carencia de políticas adecuadas para responder a epidemias, como lo muestra el repunte del paludismo (malaria) a partir de 2015.

En este marco y viendo los casos de estos tres países federales, observamos que sigue habiendo rasgos autoritarios, populistas y patrimoniales a nivel gubernamental y esto es un impedimento primordial para la gestión interorganizacional, entendida como los procesos dirigidos a la consecución de objetivos. Podemos afirmar con ello que el federalismo en América Latina está “herido de muerte”, ya que los distintos órdenes de gobierno no tienen la orientación hacia la resolución de problemas para el trabajo de forma constructiva, por lo que no incluyen consideraciones estratégicas para ver cómo y por qué se producen intercambios entre unidades de gobierno referido al problema sanitario. Ello explica las implicaciones legales, políticas y técnicas que están surgiendo para abordar el coronavirus.

Varios enfoques le dan a la post Nueva Gestión Pública un matiz completo para mejorar la capacidad de gestión del sector público. El primer enfoque o visión es el

relacionado a la organización y gobernanza. Es importante destacar que la coordinación es un tema principal de la gobernanza pública, así como la división apropiada del trabajo. En este orden de ideas, la integración funcional en la dimensión horizontal también se puede lograr mediante el establecimiento de asociaciones sobre una base contractual o mediante redes inclusivas que estimulen cooperación interinstitucional entre unidades sectoriales funcionalmente diferentes dentro de la administración pública, así como entre organismos administrativos públicos, actores privados y ciudadanos. El segundo enfoque lo vinculamos con la relación entre las esferas política y administrativa. En este contexto, la post-NGP se ve como una opción donde el centro político recupere el control de la acción administrativa. Algunos autores como Reiter y Klenk (2018), señalan la posibilidad de volver a imponer el control jerárquico de los políticos sobre los servidores públicos como un elemento de las reformas posteriores a la NGP, esto para mejorar la comunicación entre esferas y entre niveles y superar las deficiencias de las relaciones puras de mercado. El control político de los ejecutivos sobre la administración pública ha sido reafirmado al especificar requisitos de información, control de las agencias y aumento de la capacidad del gobierno para iniciar la coordinación entre políticas sectoriales. El tercer enfoque es el de la relación de la administración pública con los ciudadanos y los usuarios. Autores como Christensen y Lægreid (2011), argumentan que las medidas post-NGP adoptan una percepción política y la legitimación democrática, en vez de centrarse en una percepción funcional de la responsabilidad relacionada con el proceso administrativo.

Y el último enfoque que precisamos en este debate sobre la post-NGP es el referido a la pregunta ¿Cómo evaluar el desempeño administrativo? Se tiene como expectativa que la eficiencia, la formulación eficaz de políticas y la alta calidad del servicio siguen siendo criterios primarios para la evaluación del desempeño administrativo en entornos de post-NGP. Sin embargo, se manejan otros criterios de desempeño discutidos en la literatura de esta nueva tendencia, nos referimos a la rendición de cuentas como un criterio de desempeño del sector público. En torno a esto surgen controversias relacionadas con la distinción entre rendición de cuentas política y la administrativa.

II. EL COMPORTAMIENTO ÉTICO DE LA POST-NGP

Afirmamos que estas propuestas, reformas, inquietudes y estilos de gestión pública han generado comportamientos éticos específicos. Mientras que a la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo enfoque principal es la satisfacción de usuarios en la búsqueda de eficacia en los servicios públicos mediante la competencia económica, le corresponde un comportamiento ético basado en el cumplimiento de resultados que justifican recursos o procedimientos como la gestión de insumos y productos; la post-NGP se relaciona con una gestión basada en la gobernanza pública y la apertura gubernamental.

Este tipo de gestión también se enfoca a los resultados operativos (su productividad, efectividad y eficiencia), pero desde la importancia y pertinencia del impacto, de tal manera que amplía la forma en la que se mide el desempeño del gobierno y guía las decisiones sobre políticas públicas. En la post-NGP se ubica una ética pública basada en la conjunción de la libertad individual y civil con la autoridad legítima del Estado que exige participación democrática, donde la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana son elementos clave para que el gobierno actúe abiertamente.

Podríamos afirmar entonces, que no es más que una gestión pública con un enfoque colaborativo y una ética fundamentada en la colaboración con el objetivo de minimizar riesgos en la gestión misma y en la sociedad. De este modo, la Administración Pública pudiera construir la capacidad directiva de los gobiernos con estas características institucionales y constitucionales si y sólo si...

...“es respetuosa de los resultados que arroja la deliberación sobre los asuntos públicos, llevada adelante por los ciudadanos en interlocución (polémica o complementaria) con los poderes públicos, y a condición de que sea capaz de sustentar con rigor analítico la formulación y decisión de las políticas públicas y proceder conforme a criterios rigurosos de eficiencia económica y de calidad en la provisión de los varios servicios públicos” (Aguilar Villanueva, 2013: 127).

De manera pues que esta visión asume que las administraciones públicas tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias ciudadanas. Se trata de una relación transparente entre ciudadano y gobierno cuyo aspecto central es la capacidad de las administraciones para orientar su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, y a darles servicios.

La responsabilidad del funcionario público, la eficiencia, la legitimidad y la profesionalización son necesarias para una agenda sólida, así como hitos y un marco bien definido. Esto esencialmente integraría los valores en el diseño, implementación y resultados del proceso del servicio público. Muchos autores sugieren varias ventajas para un enfoque basado en valores que tienen beneficios tanto para la agencia como para la ciudadanía (Bao y col., 2012 citado por Henson, 2019:330):

- vincula las operaciones diarias con iniciativas estratégicas específicas;
- identifica los procesos públicos que crean valor público;
- mejora la cultura organizacional; y
- brinda servicios consistentes a largo plazo al público.

Visto así, se necesita que el tipo de liderazgo del gobierno cambie de proveedor autoritario de soluciones que usa su autoridad sólo para la toma de decisiones de la política pública a un gobierno que genere ambientes y contextos en que los ciudadanos hagan frente a los problemas colectivos para decidir juntos sobre lo que ellos quieran hacer (Moore; 1995). Además, este liderazgo ha de ser responsable de generar confianza, de conducir las deliberaciones y garantizar que éstas produzcan resultados éticos. El enfoque de Moore, por lo tanto, se centra sólo en las preferencias de los valores de los empleados públicos y la administración pública,

además de la identificación y el orden de los valores entre los funcionarios públicos. En otras palabras, el valor público se considera un enfoque puesto en marcha para dar forma a los principios, prácticas y premisas de los empleados públicos y las organizaciones públicas, un enfoque a menudo establecido en contraposición a la Administración Pública Tradicional y la Nueva Gestión Pública.

El concepto de valor público fue introducido por Moore en los años 1994 y 1995 en respuesta al neoliberalismo. En los Estados Unidos, donde el Estado es visto como un prescriptor más bien que como productor, Moore se movió para reconocer que el sector público puede crear valor. Representando a una organización pública como función de producción, recluta al gestor público para identificar las actividades y procesos que producen servicio y encontrar formas de agregar valor. Adoptado por ciertos gobiernos y en el mundo académico, el concepto de valor público finalmente hizo posible desarrollar un modelo de gobernanza alternativo a la burocracia tradicional cerrada y al New Public Management (NPM). Llamada por O'Flynn en el 2007 "gestión del valor público", construiría sobre los procesos democráticos para definir el sentido de la acción pública y la lucha contra las fallas del sector público. Sus partidarios abogaron no sólo por focalizar objetivos de eficiencia, sino por dar un significado con las expectativas de la sociedad. Este paradigma pretende, por tanto, compensar el fracaso de la NGP para tomar en cuenta las preferencias de los ciudadanos (Colon and Guerin-Schneider, 2015:266)

Dado a lo anterior, es válido hablar también de los valores públicos desde el punto de vista social y político que significan "aquellos que brindan consenso normativo sobre (a) los derechos, beneficios y prerrogativas a los que los ciudadanos deberían (y no deberían) tener derecho; (b) las obligaciones de los ciudadanos con la sociedad, el Estado y entre sí; y (c) los principios en los que deberían basarse los gobiernos y las políticas" (Bozeman, 2007, citado por Fukumoto y Bozeman, 2019: 635). Ello coincide con la propuesta de una administración pública deliberativa, creativa e inteligente que consistiría principalmente en preparar a la administración para resolver problemas complejos y equilibrar las diversas perspectivas que conforman la sociedad actual (Brugué-Torruella, 2018). En este sentido, el mismo Bozeman presenta las siete constelaciones siguientes de los valores públicos:

- contribución del sector público a la sociedad,
- el canal entre los intereses de la sociedad a las decisiones públicas,
- la administración pública y los políticos,
- la administración pública y el medio ambiente,
- las funciones internas y los aspectos de la administración pública,
- el comportamiento de los empleados públicos y la administración pública y;
- los ciudadanos.

Así, la post Nueva Gestión Pública es una herramienta fundamental que los funcionarios públicos deben socializar para hacer efectivo su trabajo. Se hace necesario que los funcionarios públicos tengan la responsabilidad compartida con otros actores gubernamentales, y con los ciudadanos, para decidir qué sería lo más recomendable producir con los recursos públicos. De aquí la conveniencia de la participación pública para darle sentido a la relación Administración Pública-Democracia. En esta perspectiva, dos factores instrumentales son clave. El primer factor explicita que la participación generará información que mejoraría las políticas públicas, los programas o la planificación de tareas públicas, mejorando las posibilidades para alcanzar el objetivo. El segundo factor se refiere a la medida en que la implementación exitosa de los programas públicos requiera de la aceptación pública, en cuyo caso, la participación es realmente deseable, es decir, proporciona legitimidad para la decisión (Thomas, 2010, citado en Eckerd y Heildelberg, 2020). La participación pública puede facilitar estos propósitos instrumentales, fomentando la legitimidad de las decisiones, mejorando la probabilidad de apoyo ciudadano así como la efectividad del programa y de las políticas.

Además, el avance en las tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) promete un mejor posicionamiento de los gobiernos para interactuar con el público a través de una variedad de mecanismos, que incluyen redes sociales, foros públicos en línea, tecnologías interactivas y múltiples lugares para transmitir y publicar información sobre actividades gubernamentales. Así, podríamos afirmar, entonces, que la post-NGP no la podemos concebir sin las herramientas digitales de la Cuarta Revolución Tecnológica (4.0), ya que se han convertido en una gran promesa de empoderamiento de los ciudadanos para la colaboración con el gobierno o la administración.

El Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo – CLAD– en la “Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública” (2020), precisa que en la década 2020-2030 se ponen dos grandes vectores de transformación y cambio en las instituciones públicas:

Uno *sustantivo* en el que los países de la región tendrán que afrontar crisis sobrevenidas e inéditas como la de la covid-19 o el cambio climático en el marco de la implementación de unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tan ambiciosos como ineludibles. Para ello es ineludible reinventar los diseños institucionales para lograr organismos públicos con alta capacidad innovadora. Y otro es *tecnológico* que implica que se puede anticipar un cambio radical en los modelos y metodologías de gestión vinculados a las tecnologías emergentes y disruptivas: la Administración digital, al manejo de grandes fuentes de datos (Big Data & Analytics), internet de las cosas, realidad virtual, blockchain y, especialmente, la introducción en la gestión pública de la inteligencia artificial y de la automatización de procesos mediante la robotización (CLAD, 2020).

Estas herramientas digitales están cambiando la construcción social del gobierno, ya que se están transformando las expectativas de los ciudadanos y las

habilidades del gobierno para el suministro de los servicios públicos. Por ejemplo, en las políticas públicas, el *Big Data* genera un conjunto de transformaciones tanto en la construcción de la Agenda Setting como en la formulación de la política, así como en la implementación y la evaluación de la misma (Pencheva, Esteve and Mikhaylov: 2020).

Por ello, es importante pensar en las condiciones que les permitan a los funcionarios públicos respetar lo público e impulsar la participación. Reddicck, Demir y Streib (2018) proponen en este sentido cinco condiciones a los funcionarios públicos para que actúen con ética pública e integridad, para que de esta manera actúen con menos discrecionalidad, opacidad y abuso de autoridad:

- *Orientación profesional*: Descubrimiento y aplicación de conocimientos, habilidades, estándares y conocimientos profesionales actuales sobre el trabajo de una persona.
- *Soluciones éticas*: Aplicación de estándares normativos a la conducta institucional de la persona. Decidir qué es correcto o justo. Se considera el dilema entre los rendimientos (eficiencia, eficacia, etc) y los derechos, la equidad y la justicia.
- *Competencia neutral*: Capacidad de hacer el trabajo de gobierno con habilidades profesionales, y hacerlo de acuerdo con estándares objetivos y explícitos en lugar de cumplir con obligaciones y lealtades personales de partido o grupales.
- *Soluciones políticas*: Actuar con la idea de proteger el interés público y no dejar capturar el espacio público por el interés privado.
- *Responsabilidad política*: Ser responsable ante los ciudadanos y representantes electos del público y estar listos para implementar políticas públicas de conformidad con las leyes e instituciones.

Es necesario entonces partir de atributos del trabajo en las administraciones públicas como la creencia en el servicio para el público, el sentido de una vocación en el campo de la administración pública y el uso de una organización profesional como referente en el sentido de que la administración pública es un campo de juicio, y donde los debates sobre la discreción y la competencia neutral nunca han cesado desde la fundación como disciplina.

Esto nos lleva a pensar en una gestión de lo público donde el desafío ético del liderazgo público es un punto esencial, por lo que los conceptos de valor público y valores públicos, integridad, transparencia, participación y rendición de cuentas deben estar presentes en los servidores públicos. También la ética de la deliberación pública se manifiesta cuando el funcionario público establece el marco para que ciudadanos y actores privados y gubernamentales puedan institucionalizar los procedimientos y presupuestos comunicativos, así como la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente. Es así mismo como lograríamos respuestas a problemas relevantes para los beneficiarios y ciudadanos; la apertura de nuevas oportunidades para

generación actuales y/o futuras; procesos que construyen ciudadanía, democracia y capital social; y procesos que demuestran el buen uso de recursos públicos expresado en los principios de gobierno abierto o gobernanza pública. Con la experiencia del Covid-19 se ha venido demostrando que los modelos de gestión pública de los sistemas de salud –Administración ortodoxa clásica y la Nueva Gestión Pública–, no están funcionando, por lo que se requiere repensar la complejidad de los problemas de salud y cómo abordarlos con una lectura diferente a partir de la post-NGP.

En este sentido, ha habido una premisa a nivel mundial y es que los gobiernos de todo el mundo deben intensificar y dedicar importantes recursos para combatir y contener el virus. Sin embargo, se ha cuestionado cómo los gobiernos deberían liderar y organizar estas respuestas. Según Weng, Ni, Ho y Zhong (2020) el problema está dependiendo de las siguientes tensiones que se encuentran comúnmente en la gestión de emergencias.

a.- *Inmediatez versus rigor*: como COVID-19 se puede propagar rápidamente, los gobiernos tienen que luchar entre tomar reacciones inmediatas que pueden basarse en información incompleta e inexacta y tomar más tiempo y evidencia para evaluar las opciones más a fondo, lo que por paradoja, puede causar daños y pérdidas irreversibles a causa del retraso.

b.- *Transparencia versus secreto y seguridad*: Dadas las características desconocidas de Covid-19, los funcionarios gubernamentales tienen que luchar entre la transparencia y la apertura en el intercambio de información, lo que conlleva el riesgo de proporcionar información incompleta, insuficientemente verificada y contradictoria, y por otro lado, el secreto y la seguridad, que reduce el peligro de desinformación, corre el riesgo de reacciones políticas negativas y pérdida de la confianza del público.

c.- *Centralización versus descentralización*: como todas las pandemias, el virus generalmente comienza en un lugar determinado por individuos o un pequeño grupo de personas infectadas. Por lo tanto, todos los gobiernos deben decidir si la respuesta, al menos en la etapa inicial, debe gestionarse localmente o si debe adoptar una respuesta coordinada a nivel nacional con directrices de arriba hacia abajo. La centralización mejora la coordinación de la acción colectiva y reduce los costos de transacción. Sin embargo, un enfoque centralizado puede no tener en cuenta los diversos contextos y limitaciones que enfrentan las diferentes comunidades locales.

d.- *Acciones centradas en el gobierno versus coproducción*: las respuestas de Covid-19 también cuestionan los roles apropiados del gobierno y los límites apropiados del poder gubernamental. Las acciones centradas en el gobierno pueden ser planificadas, decididas y ejecutadas con relativa rapidez por burócratas de carrera basándose en el juicio profesional, experiencias previas, protocolos y políticas establecidas, así como en análisis basados en evidencia. Sin embargo, estas acciones pueden carecer de legitimidad política, comprensión social y aceptación de los ciudadanos, especialmente si no han sido comunicadas y

revisadas por el público previamente. También asumen que el gobierno tiene el personal, la capacidad tecnológica y financiera necesaria para asumir las principales responsabilidades y actuar de manera competente. Un enfoque de coproducción o gobernanza de redes, por el contrario, aprovecha la ayuda de otras unidades gubernamentales y del sector empresarial y de la sociedad civil.

Examina Trivedi (2020), con base a la experiencia de India³ la respuesta de la gestión organizativa y extrae lecciones para una gestión pública eficaz, abordando otros desafíos en el marco de nuestra era. El autor examina de esta experiencia lecciones de gestión pública, afirmando que la ventaja comparativa de los países en la lucha contra la pandemia está determinada por la eficacia de sus gobiernos y no simplemente por los recursos. En este sentido, enumera nueve lecciones principales que se pueden aprender para diseñar sistemas gubernamentales efectivos y así hacer frente a la pandemia con éxito: 1) Claridad de metas y objetivos; 2) Medir sin ambigüedad, número de muertes per cápita por el virus; 3) Transparencia de datos y operaciones; 4) Explícita e inequívoca asignación de responsabilidad; 5) Responsabilidad por los resultados; 6) Incentivos no sólo económicos para el desempeño; 7) Importancia de la comunicación en la implementación de políticas públicas; 8) El enfoque “Todo el gobierno” (*Whole-of-Government o gobernanza pública*); y 9) El sistema cambiante, quiere decir que los sistemas están allí para solucionar problemas, pero es importante verles sus posibilidades de innovación. “Mientras que la NGP preveía una mayor eficiencia económica y resultados a través de la innovación impulsada por la competencia, la Post-NGP se enfoca en avanzar en el fortalecimiento del valor público (como la cohesión social y la transparencia) a través de la innovación fomentada por el fortalecimiento de la gobernanza colaborativa” (Melo, De Waele y Polzer; 2020:2).

La forma en que se deben manejar estos puntos de tensión presentados por Weng, Ni, Ho y Zhong, así como las propuestas de Trivedi, es un desafío. Las soluciones pueden variar entre países y sistemas políticos bajo diferentes normas sociales, valores rectores, historia y limitaciones de capacidad institucional, organizativa y administrativa.

La segunda parte del libro está enfocada a la presentación de experiencias en entidades federativas y municipios de México. En los estudios de experiencias tenemos a la Ciudad de México y los estados de México, Nuevo León, Sonora, Sinaloa, Yucatán y Jalisco. En estos se desprenden análisis interesantes que van desde el estudio de la gestión de la transparencia para la rendición de cuentas hasta la opinión pública ejercida por los gobiernos en sus decisiones, pasando por la

3 Al 15 de agosto 2020, India tenía 2,317.096 de contagios confirmados y 49,980 muertes, y al día 8 de octubre 2020, presenta 6,835.655 casos de contagios confirmados; y 105,526 muertes. Este incremento desmesurado (de 4,518.559 de contagios y 55,546 de fallecidos), viene dado a partir del momento en que el gobierno optó por reabrir la economía, dejando de impulsar una gestión eficaz como lo venía haciendo. No obstante, según la UJH, este país aún no aparece dentro de los primeros 20 países del mundo con más personas fallecidas por 100,000 habitantes, se reporta un bajo número de casos por número de habitantes con 310 casos. Ni tampoco dentro de los 20 países con tasas de letalidad más altas.

innovación pública y la *Accountability*, y finalizando con el análisis de los pasos administrativos con que se ha impulsado la gestión estatal.

El caso del Estado de México lo analiza Miguel Ángel Sánchez Ramos, abordando la Innovación y la *Accountability* de los gobiernos locales de esa entidad, haciendo referencia de las acciones y capacidades que se desplegaron para la administración de la emergencia del COVID-19 en una muestra de 14 de 125 municipios. Ello llevó al autor a precisar las asignaturas pendientes en la capacidad de los gobiernos locales en materia de innovación pública y *accountability*. La experiencia de Sonora la aborda Rafael Valenzuela Mendoza, precisando que la urgente activación de la rendición de cuentas ante la emergencia sanitaria obedece a que los marcos jurídicos disponen de la activación de una serie de excepciones en compra pública, habilitando la compra directa, pudiéndose realizar ajustes al presupuesto público e incluso de legislar bajo parámetros que podrían ser violatorios de los derechos humanos o ir en contra de los principios de la gestión pública. Por otro lado, Ernesto Hernández Norzagaray nos expone el caso de Sinaloa donde pone en evidencia la incapacidad de las instituciones de salud del estado. El estudio de la experiencia de Yucatán lo presenta Gelsomina Que Candia, analizando la gestión del gobierno del PAN del Gobernador Vila Dosal, quien ordenó el 15 de marzo pasado que, a partir del 17 de ese mes y antes que cualquier otra entidad, se suspendieran todas las actividades escolares a todos los niveles con el fin de proteger la salud de todas las niñas, niños y jóvenes estudiantes ante la cercana llegada del coronavirus, causante de esa enfermedad altamente contagiosa, ordenando la instalación de filtros sanitarios en carreteras, aeropuertos y terminales de autobuses de Yucatán acompañados de un llamado a la población yucateca a permanecer en casa. Asimismo, se suspendieron eventos masivos, trámites de remplazamiento y el acceso a sitios turísticos y arqueológicos. Blanca Fátima Hernández Morales y Marisol Calzada Torres abordan la experiencia de Jalisco, analizando las Pruebas Rápidas del *Programa Radar Jalisco* del gobierno de la entidad en la perspectiva de la opinión pública y la legitimidad de las decisiones gubernamentales.

Otros casos de interés que pone en discusión el libro son los relacionados con las acciones de los gobiernos locales metropolitanos ante la pandemia, el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). En este sentido, Alejandra Medellín Luque y Fermín Alí Cruz Muñoz establecen que esta zona deviene en una complejidad mayor dada la conurbación de 76 demarcaciones pertenecientes a tres entidades federativas. Afirman estos autores que las acciones federales han marcado la pauta para el diseño de acciones en todos los niveles de gobierno, pero es el municipal el que logra identificar las particularidades de su territorio. Así su objetivo es entender la relación que existe entre las acciones implementadas por los gobiernos municipales y las alcaldías pertenecientes a la ZMVM con la mayor cantidad de casos positivos y de fallecidos de Covid-19 al interior del territorio. Por otro lado, Esther Nissan Schoenfeld presenta un estudio sobre las nuevas oportunidades y buenas prácticas de gobernanza colaborativa territorial local a través de las Redes Vecinales de Solidaridad (REVES) que desarrolla el Centro de

Investigación y Acción Social *Jesuitas por la Paz* (CIAS) en varios municipios de entidades federativas seleccionadas. Las buenas prácticas seleccionadas están en los municipios siguientes: General Escobedo, San Nicolás de los Garza y Apodaca en Nuevo León; Acapulco de Juárez, en el estado de Guerrero; y el Municipio Nezahualcóyotl, en el estado de México.

Dinorah Cantú Pedraza, Secretaria de Innovación y Participación Ciudadana del Municipio San Pedro Garza García, Nuevo León, conjuntamente con David Ramos Elizondo y María Santos Villarreal presentan la experiencia del Chatbot conversacional de atención ciudadana “Sam Petrino” del Municipio de San Pedro Garza García (Nuevo León), un ejercicio ciudadano que logró adaptarse y evolucionar para volverse el aliado principal del gobierno municipal en el combate a la pandemia por el coronavirus o Covid-19. Aparte de recibir reportes de atención ciudadana relacionados con servicios e infraestructura del Municipio, “Sam” ha logrado atender y canalizar oportunamente las necesidades integrales de la ciudadanía: desde lo económico hasta lo relativo al bienestar físico y psicológico y la seguridad e integridad personal. El Chatbot, según los autores, ha operado durante esta pandemia para recibir, atender y canalizar los reportes de incumplimiento a protocolos del Covid-19, las solicitudes de apoyo por despensas y medicamentos, las peticiones de asistencia psicológica-emocional, las postulaciones para el programa de apoyos económicos a negocios y comerciantes, las solicitudes para rentas gratuitas de bicicleta y reportes de violencia familiar o violencia de género, por mencionar las campañas más importantes.

Por último, Juan Raúl Gutiérrez Zaragoza reflexiona y se centra en las políticas de transparencia y particularmente en la opacidad que ha permeado la información ofrecida por el gabinete federal mexicano en la figura del Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Dr. Hugo López-Gatell Ramírez.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (2019) *La Gobernanza del Sector Público*. El Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco
- Aguilar Villanueva, Luis. F (2013) *Gobierno y administración pública*. FCE-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México.
- Aguilera Murguía, Ramón (2017) *Gestión de documentos y nuevos valores democráticos. Evolución e involución de los archivos públicos mexicanos*. PIRC, Conacyt, CIDE. México.
- Barzelay, Michael y Babak J. Armajani (2000). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: FCE.
- Bovaird, Tony; Gerry Stoker, Tricia Jones, Elke Loeffler y Monica Pinilla Roncancio (2016) “Activating collective co-production of public services: influencing citizens to participate in complex governance mechanisms in the UK”. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 82(1) 47–68 Sagepub.co.uk/journals. DOI: 10.1177/0020852314566009.

- Brugué Torruella, Quim (2018) “De la eficiencia burocrática a la inteligencia deliberativa para un Gobierno Abierto”. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, No. 3. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez., México.
- Christensen. T and P. Læg Reid P (2011) Complexity and hybrid public administration – Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review* 11(4): 407–423.
- Colon, Marine and Leticia Guerin-Schneider (2015) “The reform of New Public Management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities”. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 81(2) 264–281. Sage Publications.
- Deslatte, Aaron (2020) “The Erosion of Trust During a Global Pandemic and How Public Administrators Should Counter It”. *American Review of Public Administration*, Vol. 50(6-7) 489–496. Sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0275074020941676 journals.sagepub.com/home/arp
- De Vries, M and J Nemeč (2013) “Public sector reform. An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths”. *International Journal of Public Sector Management* 26(1): 4–16.
- Eckerd, Adam and Roy L. Heidelberg (2020) Administering Public Participation. *American Review of Public Administration*. Vol. 50(2) SAGE.
- Frederickson, H. George (2005) “Public Ethics and New Managerialism: An Axiomatic Theory”. In H. George Frederickson and Richard K. Ghere (Editors) *Ethics in Public Management*. M.E. Sharpe, New York.
- Fukumoto, Eriko and Barry Bozeman (2019) “Public Values Theory: What is Missing?” *American Review of Public Administration*. Vol. 49 (6). Sage.
- Halligan, J (2006) “The reassertion of the centre in a first generation NPM system”. In: Christensen T and Læg Reid P (eds) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar
- Henson, Cassandra R. (2019) “Public value co-creation: A pedagogical approach to preparing future public administrators for collaboration” *Teaching Public Administration*, Vol. 37(3) 327–340. Sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0144739419851154
- Hood, Christopher (1991). “A Public Management for All Seasons” in *Public Administration*, Vol. 69, No1.
- Ingrams, Alex (2020) “Administrative Reform and the Quest for Openness: A Popperian Review of Open Government” *Administration & Society*, Vol. 52(2) 319–340
- Ingrams, Alex; Suzanne Piotrowski and Daniel Berliner (2020) “Learneng from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government”. *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol XX, No. XX, Oxford.
- Klenk, Tanja and Renate Reiter (2019) “Post-New Public Management: reform ideas and their application in the field of social services”. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 85(1) 3–10. Sage Publications
- Melo, Sara, Lode De Waele y Tobias Polzer (2020) “The role of Post-New Public Management in shaping innovation: the case of a public hospital”. *International Review of Administrative Sciences*. Article reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0020852320977626. First Published Decembre 13, 2020.

- Mikuta, Łukasz and Urszula Kaczmarek Kaczmarek (2019) “From marketization to recentralization: the health-care system reforms in Poland and the post-New Public Management concept”. *International Review of Administrative Sciences* 2019, Vol. 85(1) 28–44. Sage Publications.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1997) *La reinvencción del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós editores, España.
- Pencheva, Irina; Marc Esteve and Slava Jankin Mikhaylov (2020) “Big Data and AI – A transformational shift for government: So, what next for research?” *Public Policy and Administration*, Vol. 35(1) 24–44. DOI: 10.1177/0952076718780537 journals.sagepub.com/home/ppa.
- Pollitt, C and G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3rd edn. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C y G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd edn. Oxford: Oxford University Press
- Ramírez Alujas, (2019) “El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas”, *Estado abierto*, Vol.4, No. 1, Buenos Aires.
- Reddick, Christopher G; Demir, Tans; Streib, Greg (2018) “The Professional Mind-Set of City Managers. Implications for Public Administration”, *Administration & Society*. Vol 52. Issue 2 Sage Publications. Pp: 1-26
- Reiter, Renate y Tanja Klenk (2018), The manifold meanings of ‘post-New Public Management’ – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 85(1) 11–27. Sage Publications
- Schlagwein, Daniel; Kieran Conboy²; Joseph Feller³; Jan Marco Leimeister; Lorraine Morgan (2020) ““Openness” with and without Information Technology: a framework and a brief history”. *Journal of Information Technology*, No. 32
- Taylor, Linnet (2020) “The price of certainty: How the politics of pandemic data demand an ethics of care”. *Big Data & Society*. Article reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/2053951720942539.
- Trivedi, Prajapati (2020) “India’s Response to Coronavirus Pandemic: Nine Lessons for Effective Public Management”. *American Review of Public Administration* 1–4. Article reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0275074020942411
- Weng, Shi-Hong, Anna Ya Ni, Alfred Tat-Kei Ho, and Ruo-Xi Zhong (2020) “Responding to the Coronavirus Pandemic: A Tale of Two Cities” *American Review of Public Administration*, Vol. 50(6-7) 497–504 sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0275074020941687 journals.sagepub.com/home/arp

Referencias electrónicas

- CLAD (2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Caracas, CLAD: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- CLAD (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

OECD (2017) Recomendación sobre Integridad Pública (2017)

<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

OECD (2020a), *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>

OECD (2020b) *Tackling Coronavirus (COVID-19). Contributing to Global Effort* “Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery.

https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129931-ygq2xb8qax&title=Public-Integrity-for-an-Effective-COVID-19-Response-and-Recovery