

MAX WEBER Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS: UNA RESPUESTA AL PATRIMONIALISMO Y AL MERCADO*

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO

El Colegio de Jalisco

INTRODUCCIÓN COMO REFLEXIÓN DE INICIO

En este capítulo haremos un análisis del modelo de rendición de cuentas en la administración pública ortodoxa o clásica. Para ello ponemos el énfasis en los siguientes elementos de estudio presentados por Sorensen:¹ los actores de la rendición de cuentas (portadores y titulares), la información, la justificación, la sanción y las normas estandarizadas. Es importante destacar que originalmente el concepto de *accountability* está primeramente relacionado con la rendición de cuentas jerárquica y la responsabilización ascendente, que subraya el principio hacia arriba. Bovens² sistematiza más el concepto al establecer cinco diferentes actores y foros que definen diversos tipos de rendición de cuentas:

- La rendición de cuentas de la organización (superiores de la organización pública: cuando los mandos medios o subalternos rinden cuentas a sus superiores en la organización).
- La rendición de cuentas política (representantes electos: cuando los administradores públicos son convocados por el Congreso o el Senado).
- Rendición de cuentas legal (tribunales: cuando los funcionarios públicos dan cuenta de sus propios actos o en nombre de la agencia en su conjunto).
- La rendición de cuentas administrativa (la rendición de cuentas casi legal pero sostenida por las propias instituciones del Estado: auditores, inspectores, controladores, fiscalizadores).

* Publicado en el libro *Actualidad del Pensamiento de Max Weber a Cien años de su fallecimiento*. Coordinado por Javier Hurtado. Editorial Tirant lo Blanch, año 2021

¹ Eva Sorensen, "Measuring the accountability of collaborative innovation", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 17, no. 1 (2012).

² M. Bovens, "Public Accountability", en *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., y Christopher Pollit (Oxford: Oxford University Press, 2005).

— La rendición de cuentas profesional (es un tipo de rendición de cuentas técnico realizada por pares profesionales o expertos).

Peters,³ citando el trabajo que Carl J. Friedrich publicara en 1940 (*Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility*), expresa que tradicionalmente han surgido dos grandes escuelas de pensamiento acerca de la rendición de cuentas. Una que supone que la responsabilidad era un sentimiento interior de obligación personal, que implica que los funcionarios públicos tienen valores éticos y normas profesionales que los guían en la realización de sus tareas; y la otra, que parte del supuesto de que no bastaba la obligación personal, de modo que debieran emplearse algunas fuerzas externas para obligar al compromiso responsable de los funcionarios públicos, es decir, la existencia de algún medio para castigar la conducta que no está de acuerdo con la ley escrita y la intención del legislador.

Lo que sí es cierto, tal como lo establece Mulgan (2000), citado por Tennaas Holmen⁴, es que el núcleo de la noción de la rendición de cuentas debe enfatizar en el control democrático y este refiere a la capacidad de los ciudadanos para afectar decisiones públicas, así como para sancionar decisiones y acciones hechas por los portadores de la rendición de cuentas.

La visión de López Ayllón y Merino⁵ va más allá, cuando incorporan al concepto de rendición de cuentas la *subsidiaridad* y la *transitividad* para explicarla como sistema. La primera quiere decir que es subsidiaria la rendición de cuentas en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a la otra, ya que las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión e incluso una omisión previa, esto para ser consecuente con el contenido sustantivo de esas acciones o decisiones. Y también es una relación transitiva, en cuanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso de rendición de cuentas con roles distintos y que se perdería todo sentido si los que rinden cuentas no lo hacen con obligatoriedad,⁶ si sus juicios no son sometidos a debate y si no acatan los resultados de las sanciones.⁷

Aunque compartimos que una política de privacidad debe garantizar los derechos de los portadores de la rendición de cuentas, es importante reflexionar sobre la dimensión cívica de esta. En este sentido, precisamos las justificaciones

³ B. Guy Peters, *La política de la burocracia* (Mexico: FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 2001).

⁴ Ann Karin Tennaas Holmen, "Governance networks in City-regions: In the spirit of Democratic accountability", *Public Policy and Administration* 26, no. 4 (2011).

⁵ Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, *La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos*. Cuadernos sobre rendición de cuentas (México: Secretaría de la Función Pública, 2005).

⁶ Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales, *Hacia una política de rendición de cuentas en México* (México: CIDE, Red para la Rendición de Cuentas, ASF, 2011).

⁷ López Ayllón y Merino, *La rendición de cuentas en México*.

liberales de la privacidad e incluso de la secrecía del gobierno. Vemos así las justificaciones liberales:

1. El *buen gobierno* requiere de políticas que se desarrollen en un ambiente y contexto no hostil, tranquilo y reflexivo, que permita revisar todos los aspectos de un problema sin pasar constantemente información al público;
2. Es importante saber que la neutralidad de los funcionarios públicos y su capacidad para ofrecer ayuda y asesoramiento a sus jefes (secretarios o ministros) estaría en peligro si la información sobre esta ayuda o asesoramiento se hace pública;
3. El proceso de negociación con los diversos grupos de interés podría ser difícil, por lo que no puede ser sensato dar primeramente una posición de negociación. Además, las políticas pueden tener una arista sensiblemente difícil a revelar; y,
4. Los gobiernos son electos para gobernar y el lugar apropiado para que el gobierno rinda cuentas de las políticas públicas es el poder legislativo.⁸

Fung⁹ sostiene que el sistema liberal, tal como lo presenta Hunt, manifestaría cuatro dificultades que generan los déficits democráticos:

- a) Los ciudadanos no tienen preferencias claras, independientemente de las políticas que se puedan adoptar o, incluso, tales preferencias pueden cambiar fácilmente cuando los ciudadanos son expuestos a nuevas informaciones, argumentos y perspectivas.
- b) Cuando los ciudadanos poseen preferencias claras y estables, y los mecanismos electorales proporcionan apenas señales débiles a los políticos y a los partidos sobre el contenido de estas preferencias. La falta de una conexión fuerte e incesante entre políticos y ciudadanos hace que los primeros no sepan muy bien lo que los últimos desean. Y sin ella no hay manera de obtener una buena representación.
- c) Mecanismo de elección insuficiente para propósitos de rendición de cuentas (*accountability*) de los políticos. En muchas decisiones de Estado los intereses de los políticos y los administradores públicos pueden diferenciarse de los intereses de la mayoría de los ciudadanos. Por lo tanto, es difícil para los votantes emplear las elecciones como instrumento de control sobre la acción de los políticos durante el ejercicio de su mandato.

⁸ Michael Hunt, "Secrecy, Privacy and Freedom of Information", *Training Public Administration* 27, no. 2 (2007): 25-36.

⁹ Archon Fung, "Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement", *American Political Science Review* 101, no. 3 (agosto de 2007): 443-458.

- d) Aunque el sistema electoral de representación y de rendición de cuentas permitiera el control de los ciudadanos sobre sus representantes políticos y administrativos (de una manera casi ideal), el Estado no tendría la capacidad técnica para proporcionar resultados razonables de políticas que materializan las preferencias de los ciudadanos.

Para resolver estos déficits que precisa Fung, se requiere de algunas precondiciones, como las siguientes:

1. Políticos dispuestos a colaborar y ser controlados por los ciudadanos (dispuestos a cambiar su comportamiento habitual, más allá del mínimo requerido legalmente de la transparencia y la inclusión en los procesos de toma de decisiones).
2. Ciudadanos dispuestos a colaborar y controlar con y a los políticos.
3. Iniciativa de Innovación Pública por parte del poder legislativo, teniendo como tecnología de apoyo las herramientas digitales.
4. La garantía a los ciudadanos, por parte del gobierno, de los derechos de libertad.
5. Partidos políticos con ética política y pública.
6. Impulso y creación de instituciones participativas que completen y complementen a las instituciones de la representación clásica liberal.
7. La transparencia proactiva que profundice la confianza ciudadanos-parlamentario.

Hur¹⁰ presenta una tipología de rendición de cuentas a partir de la trayectoria de cambio de la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Desarrolla este autor el camino evolutivo desde el lado del control de la rendición de cuentas, lo que significa la responsabilidad por el cumplimiento de la misma por el lado de los apoyos, representando el rendimiento fundamental para la *accountability* (oferta). Y por el lado de la demanda, corresponde a la satisfacción de los ciudadanos (véase cuadro 1). El primer trayecto de la tipología establece que la rendición de cuentas ha significado tradicionalmente que las burocracias tienen que cumplir con el debido proceso y el mandato, y ejecutar la regulación con el fin de producir resultados que no pueden cumplirse de otro modo (tipo I, *Traditional*). El segundo trayecto parte de que la regulación no es lo mismo que rendición de cuentas, pero la regulación es un aspecto requerido de la rendición de cuentas si es para mejorar la equidad. Una pista es que los empleados públicos se dediquen a satisfacer las necesidades públicas hasta que el público esté satisfecho con los servicios (tipo II, *Citizen satisfaction*).

¹⁰ Mann Hyung Hur, "The influence of New Public Management Practices on Attitudinal change of Government Employees toward Accountability", *International Journal of Business and Social Science* 2, no. 23 (edición especial, diciembre de 2011).

Mientras que en el tercer trayecto los empleados públicos son responsables del desempeño en el gobierno, mediante la adopción de enfoques orientados a los resultados de presupuestos y de gestión (tipo III, *Performance*). Este trayecto está estrechamente conectado a un conjunto de olas de tipo empresarial *gerencialista* en el sector público. La naturaleza cambiante de la rendición de cuentas está orientada hacia el logro de la satisfacción de los ciudadanos y los criterios de rendimiento (tipo IV, *Citizen satisfaction/Performance*). Este trayecto, de un modo consolida los tipos II y III, teniendo un vínculo estrecho con el *neogerencialismo*, que sustenta la liberación y los enfoques de gestión impulsados por el mercado.

Cuadro 1. Dimensiones de la rendición de cuentas

Dimensiones de la Rendición de cuentas		Lado de la oferta vs. lado de la demanda	
Orientado al Control	Rendición de cuentas por cumplimiento	Rendición de cuentas por regulación	Rendición de cuentas por satisfacción del ciudadano
		Tipo I Tradicional	Tipo II Satisfacción del ciudadano
vs.			
orientado al Apoyo	Rendición de cuentas por rendimientos	Tipo III Rendimiento	Tipo IV Satisfacción del ciudadano/rendimiento

Fuente: Mann Hyung Hur.

El concepto de rendición de cuentas se ha convertido en un recurso retórico que sirve como sinónimo para muchos de los comportamientos políticos deseados como la transparencia, la equidad, la democracia, la eficiencia y la integridad de transmitir una imagen de buen gobierno.¹¹ Por ello consideramos que el compromiso cívico que se relaciona con el conocimiento y cumplimiento de la ley, se convierte en un aspecto vital para la definición de la rendición de cuentas, ya que le da soporte efectivo al funcionamiento de la democracia, del gobierno y de la administración pública, generando contextos para la legitimidad gubernamental, el éxito de la implementación de la política pública, la fiscalización y el control, y el logro de resultados administrativos y sociales: valor social y valor público.¹²

¹¹ Stewart Smyth, "Public Accountability: A Critical Approach", *Journal of Finance and Management in Public Service* 6, no. 2 (2007): 27-45.

¹² Freddy Mariñez Navarro, *Innovación Pública. Para que funcionarios y ciudadanos actúen con saberes cívicos* (México: Editorial Fontamara, 2015).

EL PARADIGMA BUROCRÁTICO Y LO POLÍTICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Históricamente, el Estado ha adquirido rasgos muy pronunciados en el ejercicio del control de aparatos burocráticos, así como la movilización de recursos y soportes. Estos se expresan a través de reglamentaciones donde la organización estatal pone un marco y límites a las actividades de los actores, apareciendo esta como la única defensora del orden público y de la regulación social. Este poder estatal es necesario para que el Estado llene su función esencial que ha hecho de este el regulador del orden y del movimiento, articulando las funciones generales de reproducción social y de reproducción del complejo organizacional. Es ahí justamente donde reposa la legitimación de la dominación o del poder del mandamiento constitucional o legal. Es basada sobre esta característica que Max Weber explica que “el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático”.¹³ Este cuadro administrativo se caracteriza por no ser súbdito al gobernante de turno ya que son funcionarios individuales, personalmente libres que se deben solo a los derechos objetivos de su cargo, con una jerarquía administrativa rigurosa, con competencias rigurosamente fijadas en virtud de un contrato según calificación profesional que fundamenta su nombramiento, son retribuidos con dinero con sueldos fijos y con derecho a pensión, ejercen el cargo con su única o principal profesión, tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascenso en la organización, los funcionarios al servicio de la administración no son dueños o apropiación del cargo y, por supuesto, están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (sujetos a rendición de cuentas)¹⁴. Esta visión de Weber la antepone al cuadro administrativo patrimonialista, tanto sultanista como estamental, que se caracterizan por no estar racionalizados,

sino desarrollada en ella en extremo la esfera del arbitrio libre y de la gracia (sultanista) y donde los poderes de mando y sus correspondientes probabilidades económicas están apropiadas por el cuadro administrativo -estamental- [...] La dominación estamental significa también: a) limitación permanente de la libre selección del cuadro administrativo por parte del soberano, en virtud de la apropiación de los cargos o poderes políticos [...].¹⁵

El mismo autor presenta una definición de Estado que apunta a poner en relación una estructura de poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio de la coacción física legítima), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera

¹³ Max Weber, *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 175.

¹⁴ Max Weber, *¿Qué es la burocracia?* (España: Libros Taurus, 1998).

¹⁵ Weber, *Economía y sociedad*, 185-186.

particular de construir este campo. Bajo la visión burocrática, Max Weber¹⁶ parte del concepto de ética basada en principios y ética basada en responsabilidad. Este último término se relaciona con responder de lo hecho, de nuestros propios actos y de las consecuencias de ellos derivadas ante uno mismo (conciencia) o ante alguien. No es más que ‘prometer solemnemente’, ‘darla palabra’. Si no pudimos actuar de otro modo, si el hombre no es dueño desus actos (acto moral), si carece de la capacidad de autodeterminarse, no debe sentirse responsable. Por eso, al hablar de los actos morales se enumera una serie de circunstancias atenuantes o dirimentes que modifican la responsabilidad del acto moral, como la ignorancia de las circunstancias y consecuencias del mismo. Se trata aquí solo de apegarse a la legalidad. Mientras un funcionario público cumpla con lo establecido en las normas, se está cumpliendo con la ética pública de responder, de rendir cuentas. De esta manera, cualquier gobierno estará legitimado si defiende y aplica una ética pública de esta naturaleza ya que esta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, atención y justicia para el ciudadano. Es decir, se debe contar con la probidad del burócrata.

Analizando el apego a la legalidad de estos tres poderes (poder administrativo –Ejecutivo–, poder legislativo y poder judicial) y su relación entre sí, Rosenbloom¹⁷ ha superpuesto los ejes de gestión, política y ley, con el objetivo de definir un enfoque para explicar, dirigir y desarrollar las estructuras organizacionales y administrativas públicas (véase cuadro 2). Las funciones primarias como valores, estructura, visión de lo individual, cognición, presupuesto, decisiones y personal, son asumidos de diferentes maneras, pero complementándose por la gestión pública, el poder legislativo y el poder judicial.

Cuadro 2. Gestión, política y ley en la administración pública

Funciones primarias	Gestión (*)	Política	Ley
Valores	<ul style="list-style-type: none"> — Ejecución — Costo-efectividad — Orientado a consumidores 	<ul style="list-style-type: none"> — Legislaciones — Representación — Responsabilidad — Rendición de cuentas política 	<ul style="list-style-type: none"> — Adjudicaciones/sentencia — Integridad constitucional <ul style="list-style-type: none"> — Derechos — Procesos y procedimiento legal
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> — Ideal tipo (burocracia) — Gobernanza 	<ul style="list-style-type: none"> — Organizacional pluralismo 	<ul style="list-style-type: none"> — Sentencia acusativa

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ David H. Rosenbloom, “Reflections on ‘Public Administrative Theory and the Separation of Powers’”, *The American Review of Public Administration* 4, no. 43 (2013): 381-96.

Visión de lo individual	<ul style="list-style-type: none"> — Caso impersonal — Actor racional — Consumidor 	<ul style="list-style-type: none"> — Miembro de equipo — Distrito electoral 	<ul style="list-style-type: none"> — Individual — Miembro de clase — Persona razonable
Cognición	<ul style="list-style-type: none"> — Racional — Científico — Observación 	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdos — Opinión pública — Discurso 	<ul style="list-style-type: none"> — Análisis legal — Normativo — Razonamiento
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> — Costo-beneficio — Basado en rendimiento 	<ul style="list-style-type: none"> — Distribución incremental de gravamen — Beneficios 	<ul style="list-style-type: none"> — Derechos — Fondos
Decisiones	<ul style="list-style-type: none"> — Racional comprensiva — Minimización de costos — Orientado al cliente 	<ul style="list-style-type: none"> — Salir del paso 	<ul style="list-style-type: none"> — Incrementalismo procedimental
Personal	<ul style="list-style-type: none"> — Mérito — Rendimiento — Empoderamiento 	<ul style="list-style-type: none"> — Representación — Igualdad de oportunidades — Negociaciones colectivas — Protección de los denunciantes 	<ul style="list-style-type: none"> — Igualdad de protección — Debido proceso — Derechos sustantivos

*Se toma en cuenta la gestión y la administración públicas.

Fuente: David H. Rosenbloom.¹⁸

La explicación de Rosenbloom nos deja ver que la administración pública, en diversos grados, siempre se ha preocupado por la relación entre la burocracia y la democracia, al menos en el sentido pluralista, representativo y procedimental de la misma.

Como mínimo, la burocracia garantiza un tratamiento igualitario para todos los ciudadanos. Además, una presuposición que ha sido muy influyente, es que si se hace que la burocracia represente mejor a la sociedad y si se le infunden los valores democráticos apropiados, esta satisfará, como mínimo, los requisitos básicos de comportamiento en un contexto político democrático.¹⁹

Esta característica fue explicada también por Woodrow Wilson²⁰ cuando revisa la clásica dicotomía de la administración pública, políticos vs. administra-

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ B. Guy Peters, "Democracia y administración pública: la conexión emergente", *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública* 1, no. 1 (2006): 31.

²⁰ Woodrow Wilson, "El estudio de la Administración", 2005. Este artículo apareció por primera vez en *Political Science Quarterly* II, no. 2 (1987).

dores públicos, y al decir que el objeto del estudio administrativo es descubrir, en primer lugar, lo que el gobierno puede hacer legítimamente bien y, en segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía.

En lo que respecta a la *administración*, las creencias arraigadas del paradigma burocrático las podemos enumerar mediante la explicación de los siguientes autores: Aguilar;²¹ Barzaley;²² Rainey;²³ Hood.²⁴

- a) En el poder ejecutivo, cada función está definida por las delegaciones específicas de autoridad. Los funcionarios que desempeñan cualquier función determinada solo deben actuar cuando expresamente permitan hacerlo la regla o las instrucciones dadas por autoridades superiores en la cadena de mando.
- b) En el ejercicio de la autoridad, los funcionarios deben aplicar las reglas y los procedimientos de manera uniforme. La falta de apego a las reglas debe recibir sanción apropiada.
- c) Los expertos en materia sustantivas –ingenieros, personal que aplica leyes y los prestadores de servicios públicos– deben ser asignados a las dependencias operativas. En tanto los expertos en presupuesto, contabilidad, compras, personal y métodos de trabajo se destinan a las funciones centralizadas de *staff*.
- d) Las responsabilidades clave de la función financiera consisten en preparar el presupuesto ejecutivo y en evitar que el gasto real exceda las asignaciones. Las responsabilidades clave de la función de compras son reducir al mínimo el precio pagado por bienes y servicios del sector privado, e implantar reglas de compras. Las responsabilidades clave de la función de personal son la clasificación de empleos, el examen de solicitantes y el nombramiento para ocupar las plazas.
- e) De manera general, el poder ejecutivo operará honrada y eficientemente mientras las funciones centralizadas de *staff* ejerzan un control unilateral sobre las acciones administrativas de las dependencias operativas.

²¹ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gestión Pública y Gobernanza* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006).

²² Michael Barzelay, Michael y Babak J. Armajani, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000).

²³ Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public organizations*, 3ª ed. (EE. UU: Jossey-Bass publishers, 2003).

²⁴ Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration* 69, no. 1 (1991).

Respondiendo a la visión clásica-dicotómica de Woodrow Wilson (políticos vs. burócratas), Meier, Compton, Polga-Hecimovich, Song y Wimpy,²⁵ estiman que el mito del burócrata amoral, libre de valores es solo eso: un mito. Estos mismos autores, basándose en el estudio sobre el gobierno que hiciera Goodnow al inicio del siglo XX (1900), sustentan que la burocracia y el gobierno en vez de estar separados, son como una especie de *simbiosis*, ya que las burocracias gubernamentales a la vez que son instituciones políticas, tienen una amplia gama de valores.

La función política es resolver conflictos, tomar la cacofonía de intereses y voces, y generar una política; mientras que la función administrativa o burocrática es generar más políticas a través del proceso de implementación. Hay momentos en que las ramas políticas se dedican a la administración y hay momentos en que las burocracias establecen políticas.²⁶

Aun así, seguimos afirmando que el paradigma burocrático clásico u ortodoxo dibuja el sector público como una autoridad legal que usa su soberanía democrática y el *ethos* del sector público para ejercer el poder sobre los ciudadanos, poder sustentado en la legitimidad legal y no la legitimidad del carisma del líder.

LOS PESOS Y CONTRAPESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ORTODOXA

Estos estándares se encuentran generalmente en correspondencia con el modelo de los pesos y contrapesos de la democracia representativa, desarrollándose de la siguiente manera:

1. *Input*. Primeramente, se coloca a los votantes (ciudadanos) en el papel de los titulares de rendición de cuentas y a los políticos en el rol de los portadores de la misma. Los votantes otorgan a los políticos un mandato para tomar decisiones en su nombre, a cambio de información sobre lo que los políticos han hecho hasta ahora y prometen hacer a futuro, y los políticos que no logran satisfacer a sus votantes son sancionados el día de la elección. El criterio por el que los votantes ubican a los políticos como portadores de la rendición de cuentas es porque los políticos, orientados por las normas democráticas, tienen la obligación y las responsabilidades de informar a los ciudadanos y, a su vez, sancionar a los poderes que deben estar al servicio de aquellos.

²⁵ Kenneth J. Meier et al., "Bureaucracy and the Failure of Politics: Challenges to Democratic Governance", *Administration & Society* 51, no. 10 (2019): 1576-1605.

²⁶ *Ibid.*, 1578.

2. Político-legal. Los políticos, de portadores de la rendición de cuentas, pasan a su función de ser los titulares de esta, ya que comparten la tarea de controlar al gobierno en el marco de un sistema de legalidad. El papel de los políticos en el poder legislativo es como titulares de la *accountability*. La idea es asegurar que los gobiernos implementen sus programas políticos y que estos gobiernen en concordancia con la ley. El grado en que los legisladores y los sistemas legales son capaces de vigilar un gobierno para que cumpla con la acción de rendir cuentas depende del nivel de transparencia y publicidad en el periodo gubernamental, así como sobre las medidas informales y formales de parte del parlamento para castigar a un gobierno que no hace su tarea. Hay dos estándares de responsabilidades relacionados, que se enfatizan cuando los gobiernos están obligados a rendir cuentas. Primero, el poder legislativo exige cuentas al gobierno con referencia al conjunto de normas políticas que definen lo que este puede hacer y no hacer en determinadas situaciones. Segundo, el sistema judicial, por su lado, hace que los gobiernos rindan cuentas con base en las normas jurídicas codificadas en los documentos legales y sobre todo en la constitución.
3. Burocrático. La fase de ejecución del proceso de las políticas públicas se basa en estándares de rendición de cuentas netamente burocráticos, ya que coloca a los burócratas de nivel de calle en el papel de portadores de la misma y a los líderes administrativos como los titulares de la misma. Estos últimos modifican en leyes las normas y los procedimientos administrativos para lograr determinar lo que debe hacer la burocracia de calle, y así comprobar cómo atenerse a estas reglas y procedimientos burocráticos. Además de la institucionalización altamente detallada y sectorializada de un sistema de control jerárquico, los líderes administrativos obtienen información acerca de cómo la burocracia a nivel de calle está actuando, por lo que el incumplimiento en la entrega será castigado con la pérdida de oportunidades de empleo.
4. Científico. Otros actores en acción son los profesionales públicos, tales como médicos, abogados, profesores y planificadores de los gobiernos en la posición de portadores de la rendición de cuentas, que están obligados a informar sobre sus acciones y decisiones a sus pares profesionales no gubernamentales. Estos exigen a los profesionales que rindan cuentas sobre las mejores prácticas cualitativas con referencia a un conjunto de normas científicas y así obtener los conocimientos necesarios acerca de las acciones de los portadores de la rendición de cuentas. Esto se hace por medio de una variedad de sistemas de clasificación que, si no se cumplen, la sanción sería la pérdida de prestigio de los profesionales.

Basándonos en Mashaw²⁷ y Sorensen,²⁸ visualizamos con más detalle la rendición de cuentas del paradigma burocrático de la administración pública (véase cuadro 3).

Cuadro 3- Estándares de rendición de cuentas del paradigma burocrático (administración pública clásica)

	Input democrático	Político-legal	Burocrático	Científico
¿Quién es responsable?	Políticos	Gobierno	Burócratas a nivel de calle	Profesionales
¿Ante quién?	Ciudadanos	Representantes del poder legislativo/ Sistema legal	Líderes administrativos	Pares
¿De qué son responsables?	Legitimidad de la autoridad democrática	Transparencia de la implementación de los programas de gobierno	Eficiencia de los procesos	Divulgación de mejores prácticas
¿Mediante qué procesos?	Representación política	Debate y escrutinio público	Control jerárquico	Arreglos de revisión por pares
¿Qué criterios?	El voto	Pesos y contrapesos / controles inter-orgánicos	Burocrático	Científico
¿Qué efectos...?	Castigo o premio	Sanciones legales y políticas	Pérdidas de empleo u oportunidades	Pérdida de prestigio

Fuente: Elaboración propia con base en Eva Sorensen y Jerry L. Mashaw.²⁹ La

administración pública ortodoxa, sustentada en el paradigma burocrático weberiano, parte de que su gestión tiene como objetivo limitar la corrupción y el despilfarro basándose en la legalidad y el control, sustentado en el cumplimiento de las normas y las regulaciones. En este sentido, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos es esencialmente un proceso de procedimiento en el que, si las demandas en los inputs son satisfechas, los resultados esperados

²⁷ Jerry L. Mashaw, "Rendición de cuentas, diseño institucional y gramática de la gobernabilidad", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, coord. John M. Ackerman (México: Siglo XXI editores-UNAM, 2008).

²⁸ Sorensen, "Measuring", 1-18.

²⁹ *Ibid.*; Mashaw, "Rendición de cuentas".

están asegurados. Solo así, se podría lograr coherencia y control en la política pública, y fiabilidad en su implementación.³⁰

LOS ATAQUES A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ORTODOXA: EL POPULISMO Y EL MERCADO O PARADIGMA POSTBUROCRÁTICO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

La administración pública ortodoxa ha sido víctima de ataques por dos lados. Uno es político, proveniente del populismo patrimonial, que arrinconala racionalidad legal para sustituirla por la representación basada en la lealtad personal que tienen los seguidores y el cuadro administrativo en su líder, por lo que los contrapesos y los poderes (Judicial y Legislativo), instituciones fundamentales de las organizaciones públicas en democracia son anuladas, permitiendo utilizar el poder como una posesión personal del líder que distribuye recursos y favores. Es el derecho propio del cual hablaba Weber en la autoridad tradicional.

Hasta cierto punto las críticas a la burocracia hechas por autores como Zygmunt Bauman³¹ impulsan esta postura, cuando afirma que el Estado hoy no tiene ya necesidad de legitimación para reproducir la estructura de dominación burocrática-legal. Por otro lado, Laclau³² parte de que el populismo es una lógica política que está relacionada con la institución de lo social y no fundada en el seguimiento de las reglas, porque el derecho no debe limitar sino expresar la voluntad de la autoridad de las mayorías. Es decir, pasar del ideal del gobierno limitado al de gobierno elegido ilimitado, en el que se busca imponer al resto de la sociedad lo que se considera es la voluntad del pueblo expresada en las urnas.

Varios gobiernos actuales como el de los Estados Unidos (Trump), Brasil (Bolsonaro), México (López Obrador), Bolivia (Evo Morales), Nicaragua (Ortega), Turquía (Erdogan) y Rusia (Putin), entre otros, son los que representan el quiebre político del consenso democrático y de la legalidad, y que renuncian a la agenda democrática de los contrapesos, controles y rendición de cuentas como límite al poder. El objetivo a destruir de estos países, a la voz de Peruzzotti:

[...] es el principio de gobierno limitado que había estructurado la agenda de trabajo de los estudios sobre democratización y mejoramiento institucional. En di-

³⁰ James P. Pfiffner, "Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency", en *Institution bildung in Regierung und verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig*, eds. A Benz, H. Siedentopf y K.P. Sommermann (Berlin: Duncker & Humblot, 2004).

³¹ Zygmunt Bauman, *Ética posmoderna* (México: Siglo XXI, 2005).

³² Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005).

cha literatura, el concepto de *accountability* legal aparecía como el principio estructurador del régimen democrático. La agenda de perfectibilidad democrática que postulaba suponía que el mejoramiento democrático estaba directamente atado al fortalecimiento de las instituciones de control legal e institucional (de *accountability* horizontal, según el término acuñado por Guillermo O'Donnell) de manera de prevenir abusos de poder por parte de los gobiernos de turno y fortalecer los derechos civiles de los ciudadanos.³³

En este sentido, el caso de Rusia es paradigmático. Revisando el libro de Brian D. Taylor,³⁴ nos percatamos del *Código Putin* que ha moldeado la naturaleza del sistema político de ese país, así como su economía y su política exterior. Las ideas que dan forma a este código de la élite rusa actual son el estatismo, el antiliberalismo y el conservadurismo. Los hábitos inherentes al *putinismo*, dice el autor, son el control personal, el orden represivo, la unidad, la lealtad ciega de sus funcionarios públicos y políticos, y la hipermasculinidad.

El otro lado del ataque viene del mundo de la economía privada que generó el paradigma posburocrático o NGP, cuyo enfoque dominante es el de resultados, planteándose como objetivos gerenciales el lograr los acuerdos de desempeño. Profundizaremos más en este lado del ataque, ya que este paradigma toca el núcleo de la administración pública al plantear la necesidad de transitar de conceptos abstractos como el de interés público.³⁵ En este contexto, para la NGP, la definición de interés público es vista como la preferencia individual agregativa, donde el objetivo de rentabilidad es la gestión de entradas y salidas para garantizar la economía y la capacidad de respuesta de los consumidores, por lo que el sistema preferido de entrega de servicios es del sector privado. Este paradigma nos lleva a ver la rendición de cuentas hacia arriba en los contratos de desempeño y hacia afuera, en los clientes (ciudadanos) a través de los mecanismos de mercado.

Ya hemos explicado que la rendición de cuentas democrática, relacionada con la burocracia clásica, es una característica esencial del enfoque de la estructuración del poder ejecutivo y del gobierno. Esto hace la diferenciación con el paradigma de las empresas privadas. Aquel no debe ser responsable solo ante algunos actores interesados como los *stakeholders* o grupos de presión, sino ante toda la comunidad política. Sería inaceptable entonces que un sistema político no asegure la rendición de cuentas a los ciudadanos. Por eso es que un punto crucial y cuestionable de la Nueva Gestión Pública es que demuestra solamente su estrategia como más efectiva, eficiente y económica, sin demostrar que todo ello es políticamente más responsable (*responsive*). Así, una interrogante se

³³ Enrique Peruzzotti, "La democracia representativa frente a la estrategia populista de polarización", *RELASP (Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político)* 1, no. 1 (2020): 82.

³⁴ Brian Taylor, *The code of Putinism* (New York: Oxford University Press, 2018).

³⁵ Barzelay y Armajani, *Atravesando la burocracia*.

presenta: ¿puede el paradigma posburocrático del rendimiento engranar con los conceptos de la responsabilidad política (rendición de cuentas)? Su premisa “no te hacemos responsable de los procesos, somos responsables de los resultados”, nos resuelve este cuestionamiento. Así, la NGP necesita un paradigma de rendición de cuentas correlativo, dirigido a responder estas cuatro preguntas:

- ¿Quién decidirá qué resultados se van a producir?
- ¿Quién es responsable de la prestación de estos resultados?
- ¿Quién es responsable de la implementación del proceso de rendición de cuentas?
- ¿Cómo funcionará el proceso de rendición de cuentas?³⁶

La NGP reformula los cuatro aspectos analíticos de la rendición de cuentas democrática (*input* democrático, político-legal, burocrático y científico), de manera que se mezclan las instituciones de la representación con las del sector privado. La NGP reduce el número de tareas de gobernanza y el contenido de los estándares democráticos en los que los *políticos* están envueltos (la formulación de los objetivos de política y los marcos presupuestarios en general), dejando otras tareas de gobierno a los *gerentes públicos*. Se reduce parte del proceso de gobierno, por lo que los políticos pueden ser obligados a rendir cuentas. El modelo posburocrático instala nuevos *estándares de rendición de cuentas*, y conduce a una reorganización y reinterpretación de los roles y funciones de los diferentes actores –titulares y portadores– de la rendición de cuentas.

Apoyándonos en estos lineamientos conceptuales, analizamos los siguientes elementos para precisar los estándares de rendición de cuentas de la NGP:

1. *Output* democrático. Se reformulan las normas democráticas por las cuales los ciudadanos han de ocupar a los políticos para dar cuenta de las consideraciones del lado de los *input* (acerca de si los políticos han recibido o no el mandato de hacer lo que hacen), a las preocupaciones por el lado de los *outputs* democráticos sobre el grado en que los actores políticos han puesto en marcha programas de gobierno para satisfacer las demandas de los ciudadanos. El papel de los *medios de comunicación* es cada vez más importante para proporcionar información y justificar sobre el contenido de los programas de políticas e iniciativas de políticas públicas puestos en marcha por los actores políticos. La sanción sigue dándose por la vía de la rendición de cuentas de la representación (el voto), donde los ciudadanos son actores de exigencia de los políticos.

³⁶ Robert D. Behn, “The New Public Management Paradigm and the search for Democratic Accountability”, *International Public Management Journal* 1, no. 2 (1998): 142.

2. Logro de metas. El otro aspecto, que tiene como objetivo que los gobiernos rindan cuentas, también se ve afectado por el creciente énfasis en los resultados (logro de metas). No obstante que los sistemas legales y el poder legislativo juegan un papel fundamental en el proceso de la rendición de cuentas, a través de la transparencia institucionalizada, el gobierno informa mediante datos accesibles sobre el desempeño institucional, convirtiéndose las metas del gobierno en el principal foco de atención, evaluadas por los expertos. Debido a la complejidad técnica del proceso, los expertos son traídos a la escena de la rendición de cuentas por los medios de comunicación, los partidos de oposición y los diferentes grupos de interés, en un intento de responsabilizar a los gobiernos para alcanzar sus objetivos políticos. Por otro lado, los gobiernos utilizan a sus expertos para contrarrestar las acciones de los otros actores. Podemos ver entonces que este cambio en la norma de responsabilidad de los *inputs* a los *outputs* (metas-resultados), trae nuevos portadores de la rendición de cuentas (expertos).
3. Desempeño. También han cambiado los estándares de rendición de cuentas clásica en el momento en que se involucran actores entre sí dentro del sistema administrativo, centrado en el seguimiento de las normas. Los nuevos estándares de la rendición de cuentas están basados en el desempeño, por lo que el portador de esta ya no es solo el burócrata individual a nivel de calle, sino también los organismos públicos y empresas privadas involucradas en la producción y prestación de servicios públicos. A través de los mecanismos de la medición de desempeño como información y justificado por el costo-beneficio, los líderes administrativos sancionan a estos mediante salarios, recortes de presupuestos negativos, así como denuncias y descréditos.
4. Satisfacción. Las normas de rendición de cuentas científicas han sido cambiadas por el estándar de la satisfacción del usuario –cliente–, que ha empujado a los pares profesionales a las exigencias de los usuarios del servicio público. El propósito para mantener a los profesionales que prestan el servicio público y que son sujetos a rendición de cuentas es que, por una parte, se tiene que cumplir con el nivel de satisfacción –del cliente– en el uso de los servicios y, por la otra, en poder tener la capacidad de sacar a los proveedores que no cumplan con su función.

Como podemos observar, la NGP es una crítica a la forma ‘monopolística’ de provisión del servicio público y un argumento para justificar una amplia gama de proveedores, con un enfoque orientado al mercado. Las teorías de la elección pública, del agente-principal y la doctrina de la competencia económica fueron centrales para el desarrollo de este paradigma postburocrático. En este sentido, el mercado económico sería el modelo de relaciones en el sector

público, por lo que las funciones de implementación y entrega de servicios serían separadas y construidas a partir de contratos.

De esta manera, una amplia gama de nuevas tecnologías administrativas se introduce, incluyendo contratos basados en rendimientos, incentivos del mercado y desregulación. Es por ello que aparecen otros actores en los nuevos estándares de la rendición de cuentas. Quién es responsable y ante quién, de qué son responsables, mediante qué procesos, con qué criterios y qué efectos potenciales traerían con los nuevos estándares³⁷ son las preguntas a resolver. Estos han contribuido al cambio de los canales de participación de los ciudadanos y su relación cara a cara con las autoridades públicas.

Al convertir a los ciudadanos en meros consumidores y clientes, se legitima el modelo del 'supermercado' por encima del Estado soberano. Casi negando la ciudadanía, se crea una cierta ambigüedad en la relación entre la gente y el aparato público.³⁸ Ello ha dado lugar a confusiones acerca de cómo deben distribuirse los roles entre los líderes políticos y los líderes administrativos y, sobre todo, la promulgación de sus funciones públicas, poniendo un crucial problema en cuanto a la rendición de cuentas y la responsabilidad. Tradicionalmente, los políticos y los funcionarios públicos han sido responsables de cumplir con el mandato que reciben de la soberanía popular mediante el proceso electoral (el voto). Con los estándares de la NGP se introduce la doble responsabilidad de los funcionarios: a los políticos y a los 'consumidores'.

El papel de los líderes políticos es ambiguo bajo la nueva gestión pública: funcionarios electos tienen el papel de estrategas en la definición de los objetivos a largo plazo del sector público y la evaluación de los resultados, pero al mismo tiempo se espera que se dé una considerable discreción a las agencias operativas. Los servicios públicos son para responder directamente a las demandas del mercado y no a las decisiones políticas, y lo ideal sería que los proveedores reciban información acerca de su desempeño directamente de los clientes, sin tener que pasar por la exigencia de los representantes elegidos. El poder político derivado de cargos de elección popular es sustituido por un modelo, remoto e indirecto, de dirección política.³⁹

³⁷ Mashaw, "Rendición de cuentas" (2008)

³⁸ Pero queda claro que incluso los ciudadanos necesitan ayuda para definir lo que es mejor para ellos. De modo que es posible decir que la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del Programa Público ha pasado por los mecanismos del mercado. David Arellano Gault y Enrique Cabrero Mendoza, "La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público", *Revista Gestión y Política Pública* 14, no. 3 (segundo semestre de 2005): 168.

³⁹ Tom Christensen y Per Lægreid, "New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens", *Journal of Political Philosophy* 10, no. 3 (2002): 286-287.

Estos mismos autores se preguntan lo siguiente: si los líderes políticos electos tienen un control limitado sobre la administración pública, ¿es entonces razonable hacerlos responsables de las acciones de la burocracia pública? De esta manera exponemos los estándares de la Nueva Gestión Pública, sustentados en Sorensen y en el régimen de rendición de cuentas de Mashaw (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Estándares de rendimiento de la rendición de cuentas de la Nueva Gestión Pública

Estándares de la rendición de cuentas como rendimiento	Output democrático	Logro de metas	Desempeño	Satisfacción
¿Quién es responsable?	Político	Gobierno	Productores de servicios	Profesionales
¿Ante quién?	Ciudadanos (clientes)	Expertos	Líderes administrativos (alta gerencia)	Usuarios de servicios públicos (consumidores-clientes)
¿De qué son responsables?	Formulación de objetivos de política y marcos presupuestarios	Transparentar institucionalmente la información	Medición del desempeño	Evaluación del desempeño
¿Mediante qué procesos?	Conocimiento público de los programas	Información sobre el desempeño	Evaluaciones	Satisfacción de usuarios
¿Qué criterios?	Presentación de la agenda política	Rendimientos	Eficiencia (costo-beneficio)	Eficacia (resultados)
¿Qué efectos...?	Voto	Evaluaciones negativas	Salarios, recortes presupuestarios, denuncias y descrédito	Tendencia a la pérdida de la ganancia

Fuente: Elaboración propia con base en Eva Sorensen y Jerry L. Mashaw.⁴⁰

En la NGP se cambia el énfasis de la rendición de cuentas hacia un mayor acento de la responsabilidad por los resultados (*outcomes*). De esta manera, este enfoque *gerencialista*, a través de las jurisdicciones, aboga porque las organizaciones gubernamentales se puedan dividir en unidades de negocios, asignándoles objetivos de rendimientos para que los directivos deban rendir cuentas. De este modo, la gestión otorga a los administradores facultades discrecionales

⁴⁰ Sorensen, "Measuring"; Mashaw, "Rendición de cuentas".

para alcanzar sus objetivos de rendimiento, por lo que sus resultados son monitoreados con el fin de determinar si se han alcanzado los resultados esperados (*outcomes*).⁴¹

HACIA UN ESTADO NEOWEBERIANO CON GOBERNANZA PÚBLICA: LA POST NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (POST-NGP).

La línea de pensamiento de Max Weber estimaba que el funcionamiento de la empresa capitalista en gran escala dependía de que existiera el tipo de orden que solo puede proporcionarlo un moderno Estado burocrático. En este sentido, la capacidad del Estado para apoyar a los mercados dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente en que la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo, diera como resultado una burocracia con autonomía enraizada. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante.⁴² Y es aquí donde la visión weberiana clásica debe refrescarse. Mantener su autonomía y su coherencia, pero abrirse a las nuevas instituciones, estructuras y organismos que aparecen en las sociedades contemporáneas. Es por ello que se habla hoy del Estado neoweberiano con gobernanza pública o post-NGP.

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 esta 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 Bouckaert⁴³ precisan que la NGP socavó el control jerárquico de los líderes políticos, 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

⁴¹ Yves Gendron, David J. Cooper y Barbara Townley, "In the name of Accountability-State Auditing, independence and New Public Management", *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 14, no. 3 (2001): 278-310.

⁴² Peter Evans, "El Estado como problema y como solución", en *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, ed. Carlos H. Acuña (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura Gabinete de Ministros, 2007), 31.

⁴³ Christopher Pollitt, y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2011), 43.

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.

En esta dirección, la post-NGP con un sentido democrático 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 solo para unos pocos.

Aunque al día de hoy, al decir de Reiter y Klenk,⁴⁴ el término post-NGP tiene múltiples significados, este 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*, a 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 Bouckaert⁴⁵ 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:

⁴⁴ Renate Reiter, Renate y Tanja Klenk, "The manifold meanings of 'post-New Public Management' - a systematic literature review", *International Review of Administrative Sciences* 85, no. 1 (2018): 25, Sage Publications.

⁴⁵ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2ª ed. (Oxford: Oxford University Press, 2004).

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 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.⁴⁶

Además de estas dimensiones precisadas por estos autores, Reiter y Klenk,⁴⁷ por otro lado, hacen una revisión exhaustiva de la literatura sobre la post-NGP tomando en cuenta estas cuatro formas de interpretación:

1. Modelos organizativos promovidos por el concepto;
2. Modo predominante de gobernanza de la administración pública;
3. Ideas del papel del usuario en la prestación y el consumo de servicios públicos; y
4. 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 a la NGP 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 co-productores.⁴⁸ En esta línea, Aguilar, 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 solo un pro-

⁴⁶ *Ibid.*, 8-12.

⁴⁷ Reiter y Klenk, "The manifold meanings", 25.

⁴⁸ Łukasz Mikuła y Urszula Kaczmarek, "From marketization to recentralization: the health-care system reforms in Poland and the post-New Public Management concept", *International Review of Administrative Sciences* 85, no. 1 (2019): 28-44, Sage Publications.

blema 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.⁴⁹

A causa de los múltiples significados, 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,⁵⁰ Todo el Gobierno (*Whole-of-Government*), Gobierno Unido (*joined-up government*), el Estado neoweberiano (the ‘*Neo-Weberian state*’), Gobernanza digital (*digital-era governance*)⁵¹ y otra perspectiva que ha tomado fuerza en los últimos años, el Gobierno Abierto (*Open Government*).⁵²

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 con 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, ciudadanos y actores privados. El segundo enfoque lo vinculamos con la relación entre las esferas políticas y administrativa. En este contexto, la post-NGP se ve como una opción donde el centro político del gobierno recupere el control de la acción administrativa. Algunos autores como Reiter y Klenk⁵³ señalan la posibilidad de volver a imponer el control político jerárquico 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, endureciendo en el gobierno el 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

⁴⁹ Luis F. Aguilar, *La Gobernanza del Sector Público* (Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2019), 30-32.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Michiel De Vries y Juraj Nemeš, “Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths”, *International Journal of Public Sector Management* 26, no. 1 (2013): 11; Pollit y Bouckaert, *Public Management Reform*, 43.

⁵² Alex Ingrams, Suzanne Piotrowski y Daniel Berliner, “Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government”, *Perspectives on Public Management and Governance* XX, no. XX (2020): 1.

⁵³ Reiter y Klenk, “The manifold meanings”, 25.

de la administración pública con los ciudadanos y los usuarios. Autores como Christensen y Læg Reid⁵⁴ 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 sobre 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.

PARA CERRAR

La post Nueva Gestión Pública, con sus diversas maneras de expresarse, es una 'caja de 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.⁵⁵ En esta perspectiva, dos factores instrumentales son clave. El primero 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 pública es realmente deseable, es decir, proporciona legitimidad para la decisión.⁵⁶ 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.

⁵⁴ Tom Christensen y Per Læg Reid, "Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges", *Public Organization Review* 11, no. 4 (2011): 407-423.

⁵⁵ En los sistemas políticos contemporáneos puede ser necesaria una concepción más activa de la democracia dentro de la burocracia y debemos comprender que la burocracia tiene el potencial necesario para ser una institución democrática importante. Peters, B. Guy, "Democracia y administración pública", 31.

⁵⁶ Thomas (2010), citado en Eckerd y Heildelberg "Administering Public Participation".

Con la post-NGP queda claro que la legitimidad-legal del gobierno y la responsabilidad de sus actores es fundamental para la construcción de una gobernanza. Así como la legitimidad social de la participación pública. Por lo que la rendición de cuentas, la fiscalización y los controles administrativos siguen dándole un sentido institucional de contrapeso no solo a la administración pública sino también al sistema político.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. *La Gobernanza del Sector Público*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2019.
- . *Gestión Pública y Gobernanza*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Arellano Gault, David y Enrique Cabrero Mendoza. “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”. *Revista Gestión y Política Pública* 14, no. 3 (segundo semestre de 2005): 599-618.
- Bauman, Zygmunt. *Ética posmoderna*. México: Siglo XXI, 2005.
- Barzelay, Michael y Babak J. Armajani. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: FCE, 2000.
- Behn, Robert D. “The New Public Management Paradigm and the search for Democratic Accountability”. *International Public Management Journal* 1, no. 2 (1998): 131-164.
- Bovens, M. “Public Accountability”. En *The Oxford Handbook of Public Management*, editado por Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., y Christopher Pollit. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- De Vries, Michiel y Juraj Nemed. “Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths”. *International Journal of Public Sector Management* 26, no. 1 (2013): 4-16.
- Christensen, Tom y Per Lægreid. “Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges”. *Public Organization Review* 11, no. 4 (2011): 407-423.
- . “New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens”. *Journal of Political Philosophy* 10, no. 3 (2002): 267-295.
- Eckerd, Adam y Roy L. Heidelberg. “Administering Public Participation”. *American Review of Public Administration* 50, no. 2 (2020), SAGE.
- Evans, Peter. “El Estado como problema y como solución”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, editado Carlos H. Acuña. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura Gabinete de Ministros, 2007.
- Fung, Archon. “Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement”. *American Political Science Review* 101, no. 3 (agosto de 2007): 443-58.
- Gendron, Yves, David J. Cooper y Barbara Townley. “In the name of Accountability- State Auditing, independence and New Public Management”. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 14, no. 3 (2001): 278-310.

- Hood, Christopher. "A Public Management for All Seasons". *Public Administration* 69, no. 1 (1991).
- Hunt, Michael. "Secrecy, Privacy and Freedom of Information". *Training Public Administration* 27, no. 2 (2007): 25-36.
- Hur, Mann Hyung. "The influence of New Public Management Practices on Attitudinal change of Government Employees toward Accountability". *International Journal of Business and Social Science* 2, no. 23 (edición especial, diciembre de 2011).
- Ingrams, Alex, Suzanne Piotrowski y Daniel Berliner. "Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government". *Perspectives on Public Management and Governance* XX, no. XX (2020): 1-16.
- Laclau, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: FCE, 2005.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. *La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos*. Cuadernos sobre rendición de cuentas. México: Secretaría de la Función Pública, 2005.
- , — y Lourdes Morales. *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: CIDE, Red para la Rendición de Cuentas, ASF, 2011.
- Mariñez Navarro, Freddy. *Innovación Pública. Para que funcionarios y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. México: Editorial Fontamara, 2015.
- Mashaw, Jerry L. "Rendición de cuentas, diseño institucional y gramática de la gobernabilidad". En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, coordinador John M. Ackerman. México: Siglo XXI editores, UNAM, 2008.
- Meier, Kenneth J., Mallory Compton, John Polga-Hecimovich, Miyeon Song y Cameron Wimpy. "Bureaucracy and the Failure of Politics: Challenges to Democratic Governance". *Administration & Society* 51, no. 10 (2019): 1576-1605.
- Mikuła, Łukasz y Urszula Kaczmarek. "From marketization to recentralization: the health-care system reforms in Poland and the post-New Public Management concept". *International Review of Administrative Sciences* 85, no. 1 (2019): 28-44. Sage Publications.
- Peters, B. Guy. "Democracia y administración pública: la conexión emergente". *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública* 1, no. 1 (2006).
- . *La política de la burocracia*. Mexico: FCE-Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 2001.
- Peruzzotti, Enrique. "La democracia representativa frente a la estrategia populista de polarización". *RELASP (Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político)* 1, no. 1 (2020).
- Pfiffner, James P. "Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency". En *Institution bildung in Regierung und verwaltung: Festschrift fur Klaus König*, editores A Benz, H. Siedentopf y K.P. Sommermann. Berlín: Duncker & Humblot, 2004.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- . *Public Management Reform: A Comparative Analysis —New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

- Rainey, Hal G. *Understanding and Managing Public organizations*. 3ª ed. EE. UU: Jossey-Bass Publishers, 2003.
- Reiter, Renate y Tanja Klenk. "The manifold meanings of 'post-New Public Management' — a systematic literature review". *International Review of Administrative Sciences* 85, no. 1 (2018): 11-27. Sage Publications.
- Rosenbloom, David H. "Reflections on 'Public Administrative Theory and the Separation of Powers'". *The American Review of Public Administration* 4, no. 43 (2013): 381-96.
- Smyth, Stewart. "Public Accountability: A Critical Approach". *Journal of Finance and Management in Public Service* 6, no. 2 (2007): 27-45.
- Sorensen, Eva. "Measuring the accountability of collaborative innovation". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 17, no. 1 (2012): 1-18.
- Taylor, Brian. *The code of Putinism*. New York: Oxford University Press, 2018.
- Tennaas Holmen, Ann Karin. "Governance networks in City-regions: In the spirit of Democratic accountability?". *Public Policy and Administration* 26, no. 4 (2011), Sage Journals.
- Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?* España: Libros Taurus, 1998.
—. *Economía y sociedad*. México: FCE, 1997.
- Wilson, Woodrow. "El estudio de la Administración", 2005. Este artículo apareció por primera vez en *Political Science Quarterly* II, no. 2 (1987)

