

## **La nueva gerencia pública y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina: ¿avance o retroceso para una gobernanza democrática?**

**Enrique Cabrero Mendoza<sup>1</sup>**

### ***Introducción***

Es claro que la mayoría de los procesos de reforma gubernamental que se han llevado a cabo en gran parte de los países del mundo a lo largo de las últimas tres décadas, están inspirados en las ideas, técnicas, y metodologías, postulados por la corriente de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*). Esta ola de reformas gubernamentales han dominado el escenario internacional a partir de la convicción de que gobiernos que sean evaluados por resultados, que funcionen en situaciones de cuasi-mercado, que sean ágiles en su accionar, que adopten algunas de las técnicas administrativas que el sector privado ha diseñado, y que se enfoquen al cliente-ciudadano, lograrán mayor eficiencia en su funcionamiento, mejores resultados en los objetivos buscados, y mayor legitimidad y aceptación por parte de la ciudadanía.

Algunas experiencias exitosas y la insistencia de organismos internacionales en la adopción de este tipo de estrategias, han contribuido indudablemente a un “efecto imitación” o de isomorfismo el cual ha llegado a una gran diversidad de países, por lo que hoy en día tanto gobiernos de países desarrollados como emergentes, aspiran y se esfuerzan por adoptar las “recetas que vienen del norte”, como un posible camino más rápido y eficaz para construir gobiernos que “cuesten menos y hagan más”.

En el ámbito académico, el debate sobre los efectos reales y simbólicos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) ha sido intenso. Algunos sostienen que enfrentamos un nuevo paradigma (Barzelay 1992). Otros cuestionan estos alcances e insisten que se trata sólo de una nueva edición de viejos enfoques preocupados por las cualidades técnicas de la administración pública (Hood 1995, Arellano 2002). De igual forma hay quien sostiene que los resultados han sido fundamentalmente positivos (Osborne y Gaebler 1992) y quien argumenta que no hay claridad todavía sobre las bondades de esta corriente de reformas gubernamentales (Lynn 1996a, Kettl 1999) o que incluso han sido cuestionables sus efectos (Pollit, Birchall y Putnam 1998)).

En esta ponencia nos proponemos alimentar esta discusión partiendo de la idea de que difícilmente la NGP es una estrategia positiva o negativa en sí. Se trata de un enfoque que ha tenido éxitos y fracasos. Lo interesante desde nuestro punto de vista es indagar las condiciones en las que el potencial de este tipo de reformas parecería ser mayor y aquellas situaciones en las que puede ser inocuo o incluso contraponerse a procesos de reforma de otra naturaleza que confluyen. Para ello, revisaremos algunas experiencias de reforma gubernamental a nivel local (municipal) en México. Con este ejercicio intentamos entender en qué medida la NGP inspira reformas en el nivel local de gobierno, y más específicamente, en qué medida este tipo de estrategias de reforma son compatibles con una realidad inmersa en una transición democrática como la mexicana.

En un primer momento destacaremos algunos puntos sobre el debate actual en torno a la NGP. En un segundo momento presentamos una reflexión sobre la influencia de dicha corriente en el nivel local de gobierno y particularmente haremos referencia al caso de algunos municipios mexicanos para

---

<sup>1</sup> El autor es profesor-investigador, y actualmente Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. El autor agradece a José Antonio Peña el análisis de datos para la elaboración de este artículo.

ilustrar los dilemas, alcances y limitaciones que se enfrentan. Más adelante analizaremos en mayor profundidad los efectos de este enfoque en el contexto latinoamericano.

### ***La NGP ¿teoría o caja de herramientas?***

Como es bien sabido existen diversas posiciones en torno a la NGP. Bozeman (1993) por ejemplo, llama la atención sobre el hecho de que la mayor parte de la bibliografía que se ha producido desde esta perspectiva es de “conocimiento ordinario” en la que se relatan experiencias y se comparten aprendizajes. Es menor en cantidad según este autor la “bibliografía de sabiduría” es decir aquellos textos que buscan sistematizar conjuntos de experiencias o construir síntesis de aprendizajes. Y es todavía más escasa la “bibliografía que busca teoría” es decir aquellos textos que aportan hipótesis, que acumulan y organizan analíticamente evidencias y que aspiran a generalizar buscando un progreso teórico. El balance de este desarrollo disciplinario es todavía incierto, Bozeman sostiene que no se ha demostrado aún que los avances teóricos de la NGP sean superiores al conocimiento ordinario de la práctica profesional.

Ciertamente la dificultad por construir teoría a partir de la práctica es grande, en parte este dilema siempre ha estado presente en las disciplinas de gobierno y administración pública dado que frecuentemente la agenda de la práctica gubernamental es la que marca la agenda de investigación. Los riesgos como Lynn (1996b) lo señala, es que al centrarse en reconocer las *best practices* se está reconociendo implícitamente que no hay conceptos ni recomendaciones sólidas desde la teoría, se crea según Lynn un escenario de “*mandarinate anointed*”, dicho de otra forma, se promueve un modelo sin evidencia acumulada ni validación científica (Overman y Boyd 1994).

Para éstos y otros autores como Gruening (2001), por el momento la NGP no puede concebirse como un “nuevo paradigma” dado que no hay un conjunto de valores o principios fundamentales y suficientemente compartidos e integrados por una comunidad de estudiosos como para ofrecer una representación propia de la realidad, y de allí la dificultad para consolidar una perspectiva teórica. Más bien se trata de un “cúmulo disciplinario” o de una intersección de diversas perspectivas disciplinarias, herramientas de acción, métodos de análisis, e ideas -algunas de ellas innovadoras- en torno a lo público y a las estrategias de cambio gubernamental. Como Gruening sostiene, posiblemente lo nuevo es la mezcla de elementos y no la naturaleza de los mismos. Es indudable que en parte el “nuevo institucionalismo económico” ha inspirado algunos de los conceptos y estrategias incorporados a la NGP, particularmente la teoría de los costos de transacción y la de agente-principal. También en parte el “nuevo institucionalismo sociológico” está presente mediante la interpretación de las instituciones como comportamientos legitimados en inercias y por naturaleza resistentes al cambio. La teoría de juegos, la teoría del *public choice*, la teoría organizacional, los análisis de redes, incluso los modelos de liderazgo, igualmente inspiran algunas de los métodos y conceptos adoptados por la NGP.

Por lo que se refiere a las herramientas de intervención que la NGP ha integrado, la lista es amplia. Diversas aportaciones del *managerialism* han sido incorporadas al universo de lo público, tal es el caso de la administración por objetivos, la planeación estratégica, el control de gestión, el presupuesto base cero, los métodos de reingeniería, o el enfoque de la calidad total, entre otros. Adicionalmente otras aportaciones propias del universo gubernamental como el presupuesto por resultados, el *contracting out*, la creación de cuasi-mercados a partir del sistema de vouchers, la incorporación de organismos reguladores, o el gobierno electrónico, entre otros, completan el conjunto. A partir de ello se ha llegado a la integración de “paquetes” de reformas administrativas de gobierno que, como ya se

decía, están siendo adoptados indistintamente tanto por países con alto nivel de desarrollo económico (OCDE 1995), como por países pobres (Hope 2001), tanto en sistemas políticos de democracia consolidada, como en sistemas políticos en transición democrática, tanto en gobiernos centrales, como en organismos descentralizados, y en gobiernos subnacionales.

El balance de éxitos y fracasos de la NGP es todavía incierto. Lynn (1996a) afirma por ejemplo, que las diferencias entre gobiernos que impulsan reformas inspiradas en la NGP y aquellos que no lo han hecho, todavía son muy marginales. De igual manera se discute sobre las contribuciones o riesgos de la NGP en países en desarrollo (Bale y Dale 1998, McCourt 2002, Polidano, Hulme y Minogue 1998, Shick 1998). Además la natural lentitud en la implementación de las reformas dificulta evaluar sus impactos. Sin embargo el problema es que la realidad no puede esperar a la evidencia sobre los resultados. La práctica no tiene el tiempo suficiente para que se construyan las recomendaciones teóricas, por ello, el impulso y necesidad de reformar no permite acumular los experimentos necesarios antes de prescribir la medicina. Por otra parte, es indudable que emprender este tipo de reformas “viste” a cualquier gobierno nacional o subnacional que se considere impulsor del cambio y en sintonía con los nuevos derroteros del acontecer gubernamental. Si no se tienen los resultados prometidos, al menos se tiene el prestigio de intentar el cambio con las herramientas y técnicas internacionalmente aceptadas.

### ***La NGP en el ámbito de los gobiernos locales***

La NGP se concibe universal y útil en cualquier tipo de agencia gubernamental y no plantea estar particularmente orientado o inspirado por algún nivel de gobierno específicamente. Por una parte existen experiencias de adopción de esta visión reformadora en gobiernos a escala nacional, tal es el caso de los procesos de reforma en Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña. Por otra parte, también existen experiencias a escala regional o local, de hecho una gran parte de las experiencias y *best practices* de referencia provienen del nivel local de gobierno. Desde los ya mencionados trabajos de Barzelay (1992) sobre el modelo de reforma de Minnesota, o los casos que inspiran el modelo de reinversión gubernamental de Osborne y Gabler (1992), como los diversos programas referidos en Massachussets, Washington, o California entre muchos otros de ciudades y condados, o los que sirven de referencia a Borins (1998) en su estudio sobre “innovación con integridad”, o también un buen número de los registrados como ejemplares por la OCDE (1995), provienen del nivel local de gobierno.

Es decir, existe una muy rica cosecha de la NGP en el espacio gubernamental local. Evidentemente esto en parte es lógico dado que en los gobiernos locales es más probable que las reformas tengan en el corto o mediano plazo algunos resultados a observar, lo cual se debe a una cuestión de escala. Por otra parte se puede pensar que la fuerte orientación que los gobiernos locales tienen hacia la prestación de servicios públicos que son claramente identificables en sus modalidades de operación y en sus resultados, así como su vinculación directa con usuarios precisos, facilita la adopción de las herramientas de la NGP las cuales se caracterizan justamente por una preocupación por acotar el ámbito de acción de la reforma, por focalizar los efectos buscados, y por llevar a cabo una medición sistemática de resultados. Todo ello es más factible en una dimensión local que en una dimensión nacional, en la cual, como Donahue (2001) lo comenta, la innovación no es imposible pero ciertamente se enfrenta a retos de alta complejidad, de enorme magnitud, mayor plazo de realización, y de rendición indirecta de cuentas, aspectos que no facilitan la tarea.

Así, algunos estudios se centran en entender las modalidades y grado de adopción de la NGP por los

gobiernos locales. Naschold (1997) por ejemplo, en un estudio que revisa experiencias internacionales de reforma en gobiernos locales, identifica tres dimensiones en las que se mueven dichos procesos: reformas orientadas a la modernización interna (evaluación de la gestión y los resultados, manejo de recursos humanos, y sistemas presupuestales entre otros); reformas con una orientación al mercado (*benchmarking*, *outsourcing*, convenios de gestión por resultados, y privatización entre otros); y reformas que buscan la democratización de la gestión municipal (participación de actores sociales en la toma de decisiones), las dos primeras fuertemente influidas por la NGP. En dicho estudio Naschold encuentra además que al origen de las reformas generalmente se encuentran motivaciones políticas o motivaciones que derivan del perfil de personalidad de los gobernantes que las impulsan.

Sobre la cuestión de qué motiva el surgimiento de las reformas, cabe mencionar también el análisis que hace Walters (2002) de las experiencias de gobierno local reconocidas en el programa de innovación gubernamental organizado por la Escuela JFK de la Universidad de Harvard y la Fundación Ford. Analizando más de doscientos programas reconocidos como exitosos en dicho certamen, el autor distingue que entre los factores que estuvieron al origen de las reformas están entre otros la necesidad de responder a alguna crisis interna o política, la necesidad de orientarse a los resultados, y la necesidad de adoptar nuevas tecnologías, factores que evidentemente podemos pensar que abren espacios naturales a la adopción de estrategias derivadas de la NGP.

De igual forma un estudio útil como referencia es el de Steiner (2000) quien analiza el impacto de la NGP en las municipalidades suizas. Steiner observa que una de cada cuatro municipalidades suizas inspira sus procesos de reforma en herramientas de la NGP, de igual forma identifica que en los municipios menores a mil habitantes es poco frecuente la inspiración de soluciones de la NGP, mientras que en los mayores a cinco mil habitantes es algo muy frecuente, de hecho en éstas ya se han iniciado las primeras fases de reformas orientadas por la NGP; una tendencia similar en relación al tamaño la constatan Moon y deLeon (2001) para el caso de EEUU. Otro dato interesante del estudio de Steiner es la mayor o menor propensión a adoptar los instrumentos de la NGP dependiendo de factores regionales y culturales, el autor encuentra que en la suiza-alemana hay una mayor propensión que en la suiza-francesa o en la suiza-italiana para adoptar este tipo de reformas.

Por su parte Borins (2002) lleva a cabo un estudio integrando una muestra que incluye los mismos casos que Walters utiliza sobre los gobiernos locales en EEUU, más otros derivados de certámenes similares en Canadá y en los diversos países de la comunidad británica. En dicho estudio Borins identifica que la mayoría de los casos de reforma se preocupaban por problemas de coordinación interna o con otras agencias en la prestación de servicios; muchos de ellos también se preocupaban por mejorar los procesos de implementación o por adoptar nuevas tecnologías de información; por último alrededor de la tercera parte de la muestra se orientaba al *empowerment* de la ciudadanía. Siguiendo este estudio nuevamente observamos que la gran parte de los procesos de reforma se orientan a la NGP aunque algunos reflejaban también inquietudes orientadas a la democratización del gobierno local.

De igual forma en un estudio sobre el caso de Nueva Zelanda, Pallot (1998) analiza el desarrollo de las reformas locales que se generaron a partir de la iniciativa que el gobierno central impulsó para que los gobiernos locales ampliaran sus espacios de autonomía y llevaran a cabo sus propios procesos de reforma. El autor observa que como consecuencia de dicho proceso se derivaron al menos dos modelos: uno que se inclinó más a la adopción de soluciones de mercado como el *contracting-out* o la desregulación, como fue por ejemplo el caso de Papakura, fuertemente influido por la NGP; y otro

modelo que privilegió el desarrollo de nuevos modos de *governance* local mediante mecanismos de consulta y participación ciudadana, tal fue el caso de Christchurch. Como se puede ver, si bien la ola de reformas se iniciaron en el mismo contexto nacional, las modalidades de desarrollo fueron diferentes, en algunos casos más apegadas a la NGP y en otros tomaron una orientación diferente.

Por su parte Moon y deLeon (2001) a partir del análisis de una muestra amplia de más de mil doscientas municipalidades en EEUU constatan que en las reformas locales coexisten, no siempre “amigablemente”, argumentos estrechamente relacionados a la NGP y otros relacionados al fortalecimiento de una gestión local más democrática. Los autores observan de igual forma que hay una distancia importante entre el discurso de adopción de la NGP y los hechos cotidianos. Este último aspecto se evidencia claramente en algunos estudios de caso como el de Weikart (2001) sobre la experiencia de Nueva York. En dicho estudio se muestra cómo en nombre de la NGP si bien se fortalece la relación con agencias privadas y se fomenta la desburocratización, también se fortalece la centralización en la toma de decisiones por parte del alcalde y se reducen programas a población excluida para fortalecer aquellos de mayor rentabilidad electoral. Para el caso francés Thoenig (1995), también encuentra que la visión gubernamental empresarial inspirada en la NPM, ha frecuentemente fortalecido la capacidad centralizadora de los alcaldes en la toma de decisiones.

De los anteriores estudios podemos entender que los gobiernos locales son un excelente laboratorio de observación para entender los alcances y modalidades de la NGP. Por una parte nos muestra que entre el discurso reformador de la NPM y la puesta en marcha de reformas, hay una distancia importante. Por otra parte nos muestran que en ocasiones hay procesos de reforma de una naturaleza diferente y que no se inscriben todos dentro de las estrategias de la NPM, tal es el caso de reformas que buscan fortalecer la acción democrática del gobierno local, en estas situaciones difícilmente los procesos coexisten sin interferencia entre sí. Lo que Kettl (1995) llama la formación del “glue” que hace posible la mezcla de valores de la NGP, de la reinención del gobierno, y de la rendición de cuentas y modernización democrática, es una tarea compleja. A continuación nos plantaremos este tipo de preguntas refiriéndonos al caso de gobiernos locales latinoamericanos, particularmente al caso de los municipios de México.

### ***La NGP y los procesos de reforma gubernamental en municipios de América Latina. El caso mexicano.***

En diversos países de América Latina se inician también desde hace varios años reformas gubernamentales inspiradas en la NGP. A partir de este movimiento el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), se pronunció sobre las consideraciones necesarias de la NGP en un contexto como el latinoamericano. En dicho planteamiento se reconoce que esta perspectiva de reforma puede ser de utilidad en el caso de los países latinoamericanos para recuperar la capacidad de gestión gubernamental y ofrecer mejores resultados, lo cual redundará en un reestablecimiento de la confianza por parte de la sociedad. Se insiste también en que este tipo de estrategias permitirá fortalecer un enfoque profesional y técnico en la administración, mejorando los sistemas de regulación y control y dando así mayor transparencia y claridad a la acción gubernamental.

Sin embargo el CLAD advierte sobre la necesidad de alejarse de recetas rígidas, es decir no buscar la eficiencia a cualquier costo, apartarse de un enfoque tecnocrático, y mantener una mística cooperativa ampliando los espacios públicos. Este planteamiento busca advertir sobre los costos sociales y políticos que en una realidad como la latinoamericana la NGP podría generar. Desafortunadamente el

planteamiento del CLAD no profundiza sobre estrategias prácticas que las reformas deberían adoptar para protegerse de dichos riesgos, esto es una consecuencia normal dada la débil acumulación de estudios con evidencia empírica sobre la realidad latinoamericana en este tipo de procesos. Es fundamental avanzar en estudios aplicados sobre la realidad latinoamericana con el fin de tener mayores elementos para entender el impacto, influencia y modalidades de la NGP en los procesos de reforma, hasta ahora son pocos los estudios desde esta perspectiva como el de Ospina (1998), o el de Spink (1999), o el de Arellano y colegas (2000), por mencionar algunos. Con esta idea, a continuación presentamos datos de un estudio que actualmente llevamos a cabo sobre las características de las reformas en un conjunto de municipios mexicanos.

Es necesario en un primer momento presentar un breve panorama de la realidad de los gobiernos municipales en México. En México existen 2,427 municipios de los cuales un 7% tiene más de cincuenta mil habitantes, un 13 % entre diez y cincuenta mil, un 19% entre dos mil quinientos y diez mil, y finalmente 61 % menos de dos mil quinientos habitantes. Es evidente que se trata de una realidad en la que los contrastes son grandes, por ejemplo los municipios más grandes tienen en promedio mil seiscientos trabajadores en la administración municipal, mientras que los más chicos tienen en promedio setenta empleados aunque hay algunos de menos de veinte. Como se verá, en municipios grandes casi la totalidad tienen un plan de desarrollo, en municipios pequeños menos de una quinta parte. De igual forma el grado, de autonomía de los gobiernos municipales es muy diferente, en municipios grandes los ingresos propios que generan impuestos y derechos locales significan casi la mitad de sus ingresos, el resto son transferencias del gobierno federal. En municipios pequeños solo una quinta parte o menos de sus ingresos son propios, el resto son transferencias del gobierno federal (Cabrero y Orihuela 2002). A continuación algunos datos en detalle que dan una idea de las contrastantes capacidades administrativas en municipios mexicanos.<sup>2</sup>

(a) La gran mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza por un muy débil marco normativo y reglamentario:

- En 64% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal.
- En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación.
- En 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública.
- En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.

(b) Sistemas administrativos obsoletos dominan el escenario municipal:

- En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto.
- Casi la mitad de los municipios reconocen tener un nivel de cumplimiento de sus metas menor al 75%.
- En 65% de los municipios no hay un área de administración de personal.
- La gran mayoría de municipios reconocen haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.

(c) Existe un débil nivel de profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales:

- 18% de los presidentes municipales no tiene estudios medios o superiores en algún campo profesional.

---

<sup>2</sup> Los datos estadísticos referidos en los incisos a, b y c, se refieren al Censo Municipal Indesol-Inegi 2002.

- La mitad de los presidentes municipales no tenía experiencia previa en administración pública.
- Los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función: 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% tienen menos de tres años, solo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto.
- Al igual que los presidentes municipales la mitad de los funcionarios de primer nivel no tenía experiencia previa en administración pública.

Como se puede ver claramente hay rezagos importantes en las capacidades administrativas de la mayoría de los municipios mexicanos, sin embargo como ya se mencionó, en los municipios urbanos más grandes estas capacidades se han desarrollado de forma notable en los últimos años. Además es claro que independientemente del tipo de municipio de que se trate, se vienen desarrollando programas de modernización administrativa en el ámbito local.

Para tener una idea de qué tipo de estrategias de modernización administrativa se están adoptando en municipios mexicanos se llevó a cabo un análisis de un conjunto de procesos de reforma. Dicho análisis se centró sobre un grupo de 215 programas de reforma en gobiernos municipales, dichos programas a juicio de sus promotores estaban ofreciendo resultados exitosos, razón por la que los presentaron al certamen *Gobierno y Gestión Local* que el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford llevan a cabo desde el 2001.<sup>3</sup> Cabe mencionar que todos los programas analizados tenían al menos un año de haber sido iniciados en el momento del estudio.

La revisión de los programas arrojó tres tipos de estrategias de modernización municipal. Una que podríamos denominar *modernización gerencial* claramente inspirada y orientada por los postulados de la NGP, es decir, programas que buscan disminuir trámites y reglamentaciones excesivas mediante mecanismos innovadores de regulación, programas que incorporan tecnología de información en las tareas de atención al público, acciones que buscan mejorar los sistemas de planeación estratégica, evaluación por resultados u otros similares. Un segundo grupo de estrategias que podríamos denominar *reforma administrativa tradicional* estaba orientada a mejoras todavía enmarcadas en una visión tradicional de la administración tales como: elaborar reglamentos básicos, manuales de organización o procedimientos, adoptar sistemas formales de control presupuestal o de planeación, mejorar los sistemas contables, crear departamentos de recursos humanos, administración, finanzas, o mejorar los catálogos de predios, servicios u otros. Por último otro grupo de programas que podríamos reconocer como *construcción administrativa elemental* se refiere a procesos de reforma administrativa que simplemente se orientaban a ajustes elementales en la organización interna, vinculados frecuentemente con formas tradicionales de gobierno local (distribución de funciones entre miembros del consejo municipal), o de coordinación de las acciones frente a comunidades de pobladores, tales como delegaciones municipales, vicealcaldías, o simplemente a la organización de acciones tradicionales de prestación de algunos servicios del gobierno local.

Una primera observación es que del total de programas de reforma analizados casi un 70% estaban inspirados en la NGP, un 25% se orientaban al segundo tipo de estrategias, es decir a una reforma administrativa de corte tradicional, y finalmente un 5% de reformas se situaba en aquellas preocupadas por llevar a cabo las funciones elementales de la administración municipal. Es claro

---

<sup>3</sup> En la primera edición (2001) de dicho certamen se recibieron 479 programas municipales, en la segunda (2002) se registraron 356 programas, en la tercera edición (2003) se recibieron 503, y en la cuarta edición (2004) se recibieron 414 programas municipales. Para los fines del estudio que se presenta aquí se tomaron sólo 215 experiencias que corresponden a todos aquellos programas clasificados como de reforma administrativa en las tres primeras ediciones del certamen..

que en un país como México la preocupación de buena parte de los gobiernos locales, pasa todavía por un intento de construcción de los elementos mínimos indispensables para contar con una administración municipal ordenada y por organizar claramente las funciones de gobierno local. Es decir en muchos casos se está en una fase apenas de construcción o consolidación de una administración tradicional, fue la situación en 30% de los programas analizados (cuadro 1).

En relación al primer grupo de estrategias de *modernización gerencial* (150 programas), se observó una cierta correlación entre las experiencias de modernización gerencial, inspiradas en la NGP, y el carácter urbano y grande del municipio. En este mismo sentido, estos municipios tienden a presentar una mayor autosuficiencia financiera en la composición de sus ingresos fiscales comparativamente a los otros analizados, así como indicadores de pobreza y marginación menores. Hay por lo tanto similitud con resultados de estudios ya mencionados (Steiner 2000 y Moon y deLeon 2001) en el sentido de que el tamaño del gobierno local es un elemento que determina en buena medida la propensión al uso de herramientas de la NGP. Esta tendencia también se presenta para el caso mexicano, ya que solamente el 10% de los programas inspirados en la NGP (16 experiencias) no provenían de municipios grandes y urbanos, sin embargo esta situación indica también que hay municipios que hacen un esfuerzo por adoptar los modelos de vanguardia de la NGP pese a tener administraciones modestas en su tamaño o en su equipamiento. Sobre este aspecto se comentará más adelante.

En el conjunto de experiencias de reforma gerencial inspiradas en la NGP se observó también que alrededor del 40% se trataba de programas que buscaba incorporar tecnologías de información (gobierno electrónico) para una más eficiente comunicación con ciudadanos sobre los servicios y trámites municipales; otro grupo importante de programas (27%) se encontraba orientado a la atención al usuario en trámites con la administración municipal y la certificación en sistemas de calidad; poco más del 19% de los programas se orientaban a mejorar los sistemas de planeación y presupuestación algunos de ellos a través de la inclusión directa de la ciudadanía en dichos procesos; algunos a evaluar los resultados de las áreas de la administración municipal; otros al achicamiento del aparato administrativo municipal; otros a promover sistemas de incentivos para el manejo del personal; y el resto a mejoras regulatorias, y mejoras en sistemas de recaudación.

Otras características observadas con relación a los programas de reforma gerencial que se revisaron, es que éstos tienden a surgir en municipios del norte y centro del país (82% ), y solo excepcionalmente en el sur, este dato coincide con la importancia de factores culturales para adoptar la NGP que otros estudios ya mencionados han observado (Steiner 2000).<sup>4</sup>

Cabe mencionar también que las reformas gerenciales, de acuerdo a los datos del conjunto analizado, tienden a surgir más frecuentemente en gobiernos locales en los que el perfil de los alcaldes es de mayor escolaridad que en los otros casos y que además un importante número de dichos alcaldes (aproximadamente el 35%) provienen de algún puesto directivo en el sector privado. Por lo que se refiere a los funcionarios municipales es destacable el hecho de que una parte significativa de éstos (30%) cuentan con un grado de escolaridad alto y que mayoritariamente provienen del sector público (70%).

---

<sup>4</sup> Cabe mencionar como un dato adicional, que los programas inspirados en la NGP surgen con mayor frecuencia (70%) en municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) –partido de derecha- y en menor medida (13%) en municipios gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) –el partido tradicional de centro-. Con mucha menor frecuencia (6%), dichas reformas se presentan también en municipios gobernados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) –partido de izquierda-

Por último un dato importante es que de ese grupo de experiencias de reforma inspiradas en la NGP poco más de la mitad se integraban o coexistían con otro proceso de reforma más amplio que buscaba fortalecer la democratización de la estructura municipal de gobierno, es decir que promovía una nueva forma de gobernanza local. Ejemplos de este tipo de reformas se refieren a la integración de consejos ciudadanos en las decisiones del gobierno municipal, o a la promoción de sistemas de participación ciudadana en la priorización de acciones por barrios, colonias, o comunidades del municipio, o a la creación de comités no gubernamentales para la contraloría social de las acciones del gobierno municipal.

Debe señalarse que en este tipo de situaciones de coexistencia se observaron dificultades para armonizar ambos procesos, incluso en ocasiones se postergó el programa de reforma democrática del gobierno municipal para dar prioridad a las acciones de modernización de la administración local o sustituir con herramientas de la NGP algunas acciones que formaban parte de la reforma democrática inicial. Un ejemplo es el caso de un municipio en el que se abandonó un programa de promoción de comités de colonos y asambleas ciudadanas de deliberación sobre la prioridad de obras públicas, sustituyéndolo por un programa de "atención personal" que el alcalde organizaba un día a la semana con la idea de personalizar la atención al cliente-ciudadano. Otro ejemplo es el de cancelar comités de "contraloría social" que deliberaban sobre las acciones del gobierno municipal, sustituyéndolos por un sistema de información por Internet disponible para toda la población en el que se enlistaban las acciones municipales y las cuentas públicas de la hacienda local.

Sin embargo no en todos los casos se dio esta sustitución de programas o acciones para fortalecer la vida democrática local por herramientas de la NGP. En algunas situaciones se observó que fue posible armonizar ambos procesos y en éstas las estrategias inspiradas en la NGP eran complementarias de otros procesos de reforma. Tal fue el caso de un municipio en el que a través de sondeos de satisfacción ciudadana en los servicios públicos, se buscaba fortalecer el sistema de información con el que contaban los consejos ciudadanos que decidían sobre la asignación de recursos y obras a realizar. Igual podemos mencionar el caso de otro municipio en el que la evaluación del desempeño de agencias municipales no solo se hacía desde la administración municipal, sino también desde un consejo ciudadano integrado por empresarios, profesionistas, y líderes de opinión del espacio local. De la misma manera podemos mencionar el caso de un municipio en el que la incorporación de un sistema de planeación estratégica no sólo constituyó una herramienta para la alta gerencia pública del gobierno municipal, sino que fue también una herramienta para integrar patronatos y consejos ciudadanos, también a diversas ONG's, constituyendo así redes para la deliberación de la agenda de políticas públicas locales. Ciertamente este tipo de "mezcla armónica" de procesos de reforma fue el menos frecuente (7 casos), y si bien hay factores que parecen explicar estas situaciones como resultantes no solo de la voluntad de gobernantes locales, sino también de la historia de las coaliciones no gubernamentales (Cabrero 2004), es indiscutible que la complejidad para llevar a cabo dicha armonización es muy alta.

Cabe mencionar que por lo que se refiere a las estrategias de *reforma administrativa tradicional*, se observa que el esfuerzo se concentra en modelos tradicionales para clarificar procedimientos y normas. Por así decirlo se trata de procesos de burocratización que son todavía necesarios en buen número de gobiernos municipales del país, dado que fortalecen y clarifican el marco de referencia formal de la administración local. Como ya se mencionaba, este tipo de estrategias de reforma conformó casi una cuarta parte del conjunto de programas analizados, además se presenta más frecuentemente en municipios del centro y sur del país (64%), y sus alcaldes y funcionarios

municipales tienen menor grado de escolaridad (81%) en comparación con aquellos municipios que han implementado reformas estilo NGP.

Finalmente los procesos de *construcción elemental de la administración*, presentan situaciones en las que apenas se cobra conciencia de la necesidad de una administración mínimamente ordenada, con una estructura clara y las funciones elementales en operación. Del conjunto analizado, la totalidad de los municipios que presentan programas de este tipo tienden a ser chicos, una gran parte de ellos se ubica en el centro o sur del país (75%), el total de ellos tiene una muy baja autonomía financiera, y gran parte de sus alcaldes y funcionarios municipales tienen un bajo grado de escolaridad (83%).

Sobre la "cohabitación" de estrategias tanto de reforma administrativa tradicional como de construcción elemental de la administración municipal, con otras reformas orientadas a la democratización de la vida municipal, las tensiones parecerían ser menores que en las reformas inspiradas en la NGP, es decir es menos clara una competencia entre ambos procesos, las reformas administrativas en estos casos se orientan a la vida interna del gobierno local y no parecen interferir ni pretenden sustituir a procesos de reforma para la democratización de la vida pública local.

Es muy probable que en el escenario futuro de la administración municipal mexicana la reforma gerencial inspirada en la NGP se vaya imponiendo poco a poco como la estrategia de referencia más atractiva para los gobiernos locales tal y como se ha dado en otros países. Como se pudo ver en el análisis de este conjunto de programas municipales, no sólo municipios urbanos grandes se orientan a esta estrategia, sino que aun municipios de tamaño medio o pequeño (11%), van intentando adoptar la visión gerencial como la vía de modernización deseable o aceptable. Es por ello importante reflexionar oportunamente sobre las dificultades y contradicciones que en algún momento pueden surgir en ver a la reforma gerencial inspirada en la NGP como, la única vía o la más deseable para la modernización administrativa municipal. En este aspecto nos concentraremos en el siguiente apartado. En el cuadro 1 se sintetizan las principales tendencias encontradas en el análisis de los 215 programas de reforma administrativa municipal.

**CUADRO I**  
CARACTERÍSTICAS MUNICIPALES Y TIPOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA  
EN UN CONJUNTO DE 215 PROGRAMAS ANALIZADOS

Tipo de reforma admva.	Modernización Gerencial NPM (69.8%)	Reforma Administrativa Tradicional (24.7%)	Construcción Administrativa Elemental (5.6%)
----- Características			
Tamaño (1) Grande	89.3%	84.9%	0%
Chico	10.7%	15.1%	100%

Región	Norte	30%	35.8%	25%
	Centro	52%	41.5%	41.7%
	Sur	18%	22.6%	33.3%
Partido Político (2)	PRI	13.3%	26.4%	58.3%
	PAN	70%	56.6%	8.3%
	PRD	6%	11.3%	25%
Autonomía Financiera (3)	Alta	21.3%	9.4%	0%
	Baja	78.7%	90.6%	100%
Proveniencia del Alcalde (4)	Sector Público	60%	58.5%	75%
	Sector Privado	34.7%	39.6%	25%
Proveniencia Funcionarios Municipales(5)	Sector Público	70.7%	60.4%	58.3%
	Sector Privado	24%	37.7%	41.7%
Nivel de Escolaridad de Funcionarios Municipales (6)	Alto	30%	17%	16.7%
	Bajo	64%	81.1%	83.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Premio *Gobierno y Gestión Local* (2001, 2002 y 2003)); Inegi; Censo Indesol 2000 y 2002.

(1) Para simplificar el cuadro solo se distingue entre municipios mayores a cien mil habitantes (grandes) y menores (chicos).

(2) Para simplificar el cuadro se omite un pequeño porcentaje de municipios gobernados por otros partidos, por coaliciones, o por el sistema de usos y costumbres.

(3) Para simplificar el cuadro se toma como referencia el indicador *Dependencia Financiera* (Cabrerero y Orihuela 2002). Es Alta la autonomía cuando dicho indicador es menor a 50%; es Baja cuando dicho indicador es mayor a 50%.

(4) Para simplificar el cuadro sólo se toma como referencia la ocupación y puesto inmediato anterior al puesto de alcalde.

(5) Para simplificar el cuadro sólo se toma como referencia la ocupación y puesto inmediato anterior al puesto actualmente ocupado.

(6) Para simplificar el cuadro se toma como Alta escolaridad, cuando se tiene licenciatura completa con algún tipo de curso, adicional; se toma como Baja cuando sólo se tiene la licenciatura o menos.

### ***El dilema de las reformas inspiradas en la NGP para el caso latinoamericano: ¿herramienta u obstáculo para la gobernanza democrática?***

¿Hasta dónde es compatible el enfoque y estrategias de la reforma inspirada en la NGP con el contexto latinoamericano y particularmente el mexicano? A partir del análisis anteriormente planteado sobre el caso de municipios mexicanos podríamos sugerir al menos tres puntos posibles de *disonancia* de la NGP que en un contexto como el mencionado pueden presentarse sobre todo en el nivel local de gobierno: (i) el primero es la "adopción prematura" de las recetas gerenciales de la NGP en situaciones en las que todavía no existen las condiciones necesarias para ello; (ii) el segundo es la "adopción simulada" del discurso y estrategias derivadas de la NGP, conservando la estructura anterior de funcionamiento y los valores tradicionales bajo un nuevo disfraz; (iii) el tercero es la "adopción desarticulada" de las estrategias de la NGP, las cuales con frecuencia no logran integrarse a otros procesos más amplios de reforma gubernamental. A continuación algunas ideas sobre cada uno de estos tipos de disonancia.

#### *(i) la "adopción prematura" de una visión inspirada en la NGP*

La ola de reformas derivadas de la NGP surge en sus países de origen estrechamente vinculada a problemas asociados a la rigidez que comenzaron a evidenciar las estructuras administrativas

tradicionales del gobierno. Se trata por ejemplo, de modificar estructuras presupuestales que más allá de sus cualidades de orden técnico y transparencia, debían ahora desarrollar una racionalidad asociada a las prioridades y resultados por áreas de política pública y no sólo a criterios de asignación histórica que con frecuencia habían generado inercias perversas. Se busca igualmente transformar a las burocracias excesivamente estables -debido a sistemas de servicio civil de carrera que se habían consolidado a través de los años- mediante un nuevo esquema de incentivos que promueva la creatividad, la competencia, y la innovación, como nuevas cualidades que complementen las ya conocidas de responsabilidad y apego a la legalidad. Igual se puede decir de los cambios que se buscan en la atención al ciudadano, no se trata sólo de atender las demandas y cubrir la cobertura en los servicios, se trata ahora de responder a sus expectativas en términos de calidad del servicio y satisfacción en su entrega.

Dicho de otra forma, la NGP nace como respuesta al agotamiento de estructuras tradicionales de gobierno que si bien mostraban cualidades importantes, requerían de una nueva fisonomía que las hiciera más funcionales a un nuevo papel del Estado y a una sociedad que demandaba -más allá de las instituciones democráticas ya existentes- un nuevo tipo de relación más directa e interactiva con las estructuras de gobierno. No sólo se requería de un gobierno profesional y con mecanismos de rendición de cuentas, se requería además ahora de un gobierno dinámico, emprendedor y de atención personalizada.

Como se vio para el caso mexicano, es evidente que las administraciones públicas de la mayoría de los países latinoamericanos con poca frecuencia se encuentran en esta fase de agotamiento de las estructuras tradicionales de gobierno, esto se ve sobre todo en el ámbito local. En muchos casos los aparatos administrativos de gobierno se encuentran estancados todavía en la construcción de dichas estructuras tradicionales. Por otra parte pocos son los países latinoamericanos en los que encontramos un servicio civil de carrera altamente profesionalizado, generalmente el problema es que la administración pública es un espacio de "entradas y salidas" constantes, frecuentemente se trata de administraciones que no siempre se apegan a la legalidad, además altamente permeable a los juegos de camarillas políticas, y sin un esquema claro de méritos y reconocimientos a la capacidad profesional. ¿Se requiere entonces flexibilizar los sistemas de servicio civil de carrera para evitar su rigidez como la NGP lo propone?, ó ¿se requiere más bien de construirlos y dotarlos de la estabilidad necesaria y promover el compromiso y apego a la legalidad?

Lo mismo podríamos decir en torno a las reformas presupuestales. ¿Se requiere de inmediato orientar el presupuesto bajo una nueva estructura de asignación por resultados? ó ¿se requiere en un primer momento dar un mayor orden al presupuesto y dotarlo de las características de transparencia y discusión pública que requiere una democracia formal? De igual forma nos podríamos referir a la orientación al cliente. ¿Se requiere desarrollar intensamente programas de calidad en la entrega de servicios gubernamentales? ó ¿se requiere cubrir urgentemente el déficit en servicios a la totalidad de la población? ¿Se justifican los costos en mejoras a la calidad antes de tener una cobertura universal del servicio? Pudimos ver en algunos de los programas municipales analizados, que en ocasiones se avanza en el perfeccionamiento de sistemas de atención al cliente-ciudadano antes de garantizar la cobertura del servicio a los diversos grupos de la población.

Se trata de dilemas difíciles de resolver, son por así decirlo dilemas de "temporalidades en desfase". Es evidente que en muchos casos las medicinas llegan antes de que se presente la enfermedad. Las reformas gerenciales inspiradas en la NGP llegan y se adoptan como discurso y/o estrategias de cambio sin reflexionar suficientemente sobre la similitud o diferencia de las condiciones y

malestares de las administraciones –en este caso municipales- latinoamericanas. El tratamiento aplicado antes de tiempo puede no sólo ser inocuo sin incluso generar efectos secundarios no previstos. Por ejemplo, ¿deben flexibilizarse las estructuras burocráticas antes de lograr un apego sistemático de los funcionarios locales a la legalidad? ¿podría la flexibilización ampliar la corrupción? ¿debe dotarse de mayor autonomía presupuestal a las agencias municipales antes de afinar mecanismos de control y rendición de cuentas? ¿debe promoverse una atención individual al cliente antes de haber logrado consolidar una ciudadanía participativa en las políticas públicas y vigilante de la acción gubernamental?

El problema mayor es que difícilmente se trata de alternativas excluyentes de decisión. El contexto actual no permite reproducir la historia administrativa de los países más desarrollados. Es decir, no se puede pensar en iniciar un servicio civil de carrera en toda la tradición europea o norteamericana, para que años después se rigidice y entonces sea necesario adoptar reformas de la NGP para flexibilizarlo. La curva de experiencia no puede ser recorrida en su totalidad. El reto entonces, es tomar aquello que queda de las virtudes de un sistema tradicional de servicio civil, como son el apego a la legalidad y el reconocimiento a los méritos individuales, pero integrar de igual forma mecanismos que doten de flexibilidad al sistema y lo hagan funcional a los nuevos retos gubernamentales.

Como se puede ver, no se trata por tanto de una simple adaptación del tratamiento o reformas propuestas, se trata de algo más complejo que eso, se trata de llevar a cabo una *innovación* sobre dichas estrategias de reforma, que si bien pueden inspirarse en los modelos originales de la NGP, deben ser combinadas de forma marginal o en ocasiones radicalmente diferentes. Una mezcla de “viejas” y de “nuevas” soluciones que se deben aplicar simultáneamente

El drama latinoamericano de estar "en desfase con la historia" parecería estarse repitiendo una vez más, ahora en lo que se refiere al desarrollo de estrategias de reforma gubernamental. Es claro que no habrá el tiempo suficiente para que la premodernidad administrativa que caracteriza muchos espacios de la acción gubernamental latinoamericana, recorra el periodo de la modernidad tradicional, para luego instalarse en el modelo postburocrático que profesan los países más desarrollados. Sin embargo la evidencia de que no hay tiempo para este recorrido tampoco puede justificar el ignorar que la realidad es diferente, olvidar que estas administraciones públicas nunca llegaron a consolidar una cualidad de responsabilidad y profesionalismo suficientes, son por así decirlo administraciones públicas “pobremente institucionalizadas”.<sup>5</sup> Tampoco podemos hacer a un lado que la evolución de las administraciones públicas latinoamericanas no vino acompañada -como en otros países- de la consolidación y maduración de instituciones democráticas. En algunos países de mayor tradición de apego a las normas hoy es posible orientarse a la evaluación gubernamental por resultados dado que los procesos administrativos solo excepcionalmente se alejan de la ley. De igual forma se puede atender al ciudadano como un cliente debido a que otras instituciones ofrecen espacios a la participación ciudadana, a la deliberación de políticas, y a la exigencia en la rendición de cuentas. En los países en que surgió la NGP éste nace con la idea de mejorar la función gubernamental, no de reconstruirla desde sus bases, como sería el reto en la mayor parte de los países latinoamericanos. La NGP promueve procesos de mejora en el gobierno, y no necesariamente la construcción de instituciones democráticas, al menos no es esa su prioridad.

Es claro que la innovación y la creatividad son las únicas vías posibles para resolver los desfases de

---

<sup>5</sup> Parafraseando la idea de “democracias pobremente institucionalizadas” de Linz (1990).

una forma inteligente, es decir, las vías para encontrar un "atajo" a la curva de experiencia y estar en condiciones de configurar estructuras gubernamentales que a la vez que sean más eficientes, sean también más democráticas en su naturaleza y más legítimas como instituciones de gobierno. Se trata de estrategias que simultáneamente sean capaces de promover gobiernos que funciones mejor y que además sean más responsables y democráticos. Pero es evidente que la NGP no fue creado para esto y no podemos depositar en él toda la responsabilidad. Como bien algunos autores lo han señalado (Brugué 1996, deLeon y deLeon 1997), la NGP no se preocupa demasiado por introducir la dimensión democrática en sus herramientas de acción. Podemos pensar que esto es así porque no forma parte de su preocupación principal de origen, se trata tan sólo de dar herramientas al aparato administrativo para que ayude a que funcione mejor un gobierno ya apuntalado previamente por instituciones democráticas. El problema surge cuando utilizamos estas herramientas en torno a un gobierno que no está plenamente apuntalado todavía por instituciones democráticas. Al no cumplirse los supuestos implícitos de la NGP, el modelo puede perder fuerza y consistencia.

El dilema es claro. Para el contexto latinoamericano la adopción prematura de recetas de la NGP no asegura que mejoramos a la administración pública, esto debido a que con frecuencia el tipo de problemas que enfrentamos no son los que la NGP puede resolver. Sin embargo tampoco el ignorar los requerimientos de mayor eficiencia en los gobiernos contemporáneos parece una buena solución, la NGP tiene muchas cosas que ofrecer. ¿Cómo encontrar el "punto de equilibrio"? Es evidente que sólo una agenda de investigación aplicada podrá ir dando los elementos que expliquen en qué situaciones es útil la NGP y en qué situaciones no vale la pena adoptar el tratamiento. Por lo que se refiere a la implementación de este tipo de reformas, quizá en los países latinoamericanos más que en otros contextos, la implementación de soluciones de la NGP debe ir de la mano de sistemas de monitoreo y seguimiento permanente de resultados, con el fin de llevar a cabo los ajustes oportunamente y estar en posibilidades de identificar de forma oportuna los efectos contraintuitivos o perversos que algunas herramientas podrían generar.

*(ii) la "adopción simulada" de una visión inspirada en la NGP*

Los países latinoamericanos desde la década de los ochenta han venido adoptando rigurosos programas de ordenamiento de las finanzas públicas, de liberalización de sus economías, y de modernización de sus aparatos gubernamentales. Es evidente que la mayor parte de los países de la región adoptaron también junto con dichas reformas un discurso modernizador gubernamental inspirado en la NGP. Así, surgieron diversos programas de reforma que han abarcado la mayor parte del continente desde la iniciativa de Cardoso en Brasil (Bresser 1999) hasta la de modernización administrativa promovida por Zedillo en México (PROMAP 1995). Además, más allá de los programas de los gobiernos centrales un buen número de gobiernos departamentales o regionales, lo mismo que locales, han venido adoptando el lenguaje y discurso de la NGP. El discurso por implantar presupuesto con base en resultados, o por buscar esquemas de *contracting-out*, o de *downsizing*, o de aplicar modelos de reingeniería y calidad total, por mencionar algunos elementos, son parte del escenario de las administraciones públicas latinoamericanas.

Sin embargo de la retórica a las acciones hay una distancia importante. Como ya se decía en el apartado anterior, esto es parte de la NGP en todo el mundo. Hasta ahora ha sido mayor el impacto en el nivel del discurso y los referentes simbólicos, que en el nivel de la implementación extendida de acciones de reforma (Lynn 1996, Kettl 1998, Christensen y Laegreid 2001). En América Latina esta distancia entre la retórica y la acción está particularmente presente. Todo gobierno que se quiera "moderno", y que pretenda enviar una señal de estar a tono con los nuevos derroteros mundiales de

las reformas gubernamentales, adopta el discurso de la NGP.

Esto genera diversos efectos buscados por los gobiernos promotores: por una parte los organismos internacionales ven con mejores ojos a dichos gobiernos lo cual facilita apoyos y genera confianza; por otra parte los empresarios nacionales a internacionales asumen que dichos esfuerzos redundarán en gobiernos que cuestan menos y apoyen más eficazmente a la inversión; por último la opinión pública asume que las herramientas para mejorar el desempeño gubernamental son las idóneas y que pese a lo magro de los resultados los expertos de la NGP ahora sí "saben lo que hacen". Es decir, la NGP ha encontrado en el contexto latinoamericano un útil uso como discurso protector de los gobiernos en turno. "Se pueden cuestionar los resultados incipientes pero no el hecho de buscar mejoras con las herramientas apropiadas". Así, poco a poco el mito se instala: " lo importante es la calidad y reconocimiento de la herramienta de reforma, aun cuando los resultados no lleguen". Como el nuevo institucionalismo sociológico lo ha explicado (Meyer y Rowan 1977), la legitimidad se instala a través de mecanismos simbólicos y no necesariamente a través de las acciones y todavía menos a través de los resultados. Se trata de un proceso similar al estudiado por Tolbert y Zucker (1983) en los gobiernos municipales británicos, los cuales adoptaban las reformas al servicio civil para mejorar su imagen al promover cambios reconocidos como "apropiados" independientemente de las ventajas o desventajas que esto pudiera tener en la eficacia gubernamental. Los resultados pasaban a segundo término.

El riesgo mayor de este fenómeno en el contexto latinoamericano es que la retórica de la NGP puede fácilmente convertirse en un "escudo de protección" para reinstalar viejas prácticas bajo un nuevo disfraz. En búsqueda de mayor flexibilidad y autonomía en la toma de decisiones gubernamentales se puede fortalecer la discrecionalidad de gobernantes y funcionarios. De igual forma argumentando la necesidad de ir a esquemas de *contracting-out* o de privatización de sistemas de servicio público, se puede llegar a la colusión abierta entre intereses de agentes privados y de agentes gubernamentales. Otro ejemplo puede ser el de la adopción de un lenguaje sofisticado asociado a la NGP que excluye a una buena parte de la sociedad de la discusión de los asuntos públicos y que lleva a ésta a aceptar al "experto gubernamental" como el único capacitado para la toma de decisiones. En este caso en nombre de la NGP se caminaría hacia una tecnocracia aislada de la sociedad. También como ya lo veíamos en el caso de algunos municipios en México, justificando una mejor relación con el cliente, se corre el riesgo de fracturar la acción colectiva de la sociedad y la construcción de capital social, es decir se fragmenta la deliberación ciudadana generando el espejismo de una atención personalizada. Es evidente que en el largo plazo un esquema retórico de reforma que no genera resultados será cuestionado por el electorado. Sin embargo es igualmente cierto que en situaciones de transición democrática "pobrementemente institucionalizada" (Linz 1990) como la mayor parte de los casos latinoamericanos, las fallas del sistema democrático son muchas, y el alejamiento entre el discurso y los resultados no necesariamente puede ser sancionado electoralmente en el corto plazo, hay inercias fuertes y falta de confianza en los instrumentos de sanción.

¿Hasta dónde y cómo distinguir entre el "uso retórico" de la NGP y el discurso genuinamente asociado a verdaderas acciones de reforma? La respuesta no es fácil. No se puede condenar el discurso de la NGP sólo porque en ocasiones puede servir a encubrir estancamientos de la transición democrática. Sin embargo esta cautela debe ser parte de la discusión permanente sobre las opciones de reforma gubernamental. Sólo a través de una política de reforma gubernamental realmente pública, se puede estar alerta a evitar este tipo de desviaciones. Quizá en los países latinoamericanos más que en otros contextos, las reformas gubernamentales inspiradas en la NGP deben ser "estrecha

y rigurosamente vigiladas" por observadores externos, legisladores y ciudadanos comunes. Solo así se puede evitar la propensión al "uso retórico" de la NGP para reinstalar viejas o nuevas prácticas centralizadoras.

(iii) la "adopción desarticulada" de una estrategia inspirada en la NGP

Como se mencionaba en otro apartado, podemos entender a la NGP como un conjunto de métodos y herramientas para mejorar el desempeño gubernamental. No podemos por tanto suponer que este tipo de estrategias de reforma resuelve el conjunto de retos de la acción gubernamental, y menos aún, que también resuelve otros retos mayores como, la construcción de instituciones democráticas tales como la transparencia de la acción gubernamental, la rendición de cuentas, y la interacción permanente con la sociedad. Se trata de procesos de naturaleza diferente. De hecho teóricamente podríamos pensar que se requiere inicialmente crear un entramado institucional propio a un régimen democrático (reforma de Estado), para luego pensar en reformas secundarias relacionadas al funcionamiento del aparato gubernamental, su esquema de incentivos, su relación con el mercado y con el ciudadano (reforma de gobierno y de la administración pública).

Sin embargo como ya se comentaba, los gobiernos latinoamericanos difícilmente pueden transformarse secuencialmente y a través de un orden lógico, el escenario actual no permite un proceso diacrónico, es necesario un proceso de transformación simultánea en varios frentes. Al mismo tiempo se deben reformar las instituciones del régimen y las estructuras del gobierno. Avanzar en mayores libertades, derechos, legalidad, y prácticas democráticas, al mismo tiempo que se busca avanzar en un mejor funcionamiento de las agencias gubernamentales que prestan servicios y conducen políticas públicas. Dicho de otra forma y parafraseando a Nachold y Daley (1999), se requiere construir un *New Public Management* en el marco de una *New Public Governance*.

El reto es ser capaz no sólo de sintonizar ambos procesos en el tiempo, sino de armonizarlos en su desenvolvimiento, de evitar sus disonancias y contradicciones. Como ya se ha comentado se encuentran muchas situaciones en las que en nombre de la NGP en una realidad como la latinoamericana se puede bloquear el avance en la construcción de instituciones democráticas. El privilegiar la discusión administrativa interna en relación a la asignación presupuestal por resultados puede ir en detrimento o "dejar para después" la apertura pública en la discusión presupuestal. La descentralización y autonomía de agencias gubernamentales puede ir en detrimento de la responsabilización de los funcionarios públicos y de su apego a la legalidad. La eliminación de subsidios y asignación de tarifas a precios reales puede ir en detrimento de sectores de la población excluidos de las oportunidades para el bienestar. La promoción de sistemas de satisfacción del cliente puede ir en detrimento de la apertura de agencias gubernamentales a la participación ciudadana y a la rendición de cuentas. Los anteriores ejemplos no sugieren que siempre existe este tipo de contradicciones, simplemente sugieren que se pueden dar situaciones en las que coinciden procesos de modernización gerencial y de construcción de una gobernanza democrática que si bien buscan objetivos complementarios en el largo plazo, generan competencia e incluso pueden ser excluyentes en el corto plazo.

Algunos estudios han obtenido evidencia en el mismo sentido que la observada en nuestro análisis sobre cómo reformas orientadas hacia la NGP han sobrevivido y en ocasiones desplazado a las reformas orientadas a buscar un nuevo tipo de gobernanza. Naschold y Daley (1999), en un extraordinario estudio sobre seis gobiernos locales destacados y reconocidos internacionalmente por sus procesos de reforma, observan que los aspectos de la reforma orientados a mejoras en la

administración, bajo esquemas inspirados en la NGP, fueron los que se consolidaron más fácilmente, mientras que los procesos de modernización política (democratización del gobierno local), que simultáneamente formaban parte de la reforma al inicio, fueron dejados de lado y olvidados. Sólo en dos de los seis casos estudiados los autores encontraron una "coevolución" de ambos procesos. Indagando sobre la explicación de esta capacidad para armonizar ambos procesos, los autores encuentran que la combinación de un liderazgo de administradores y políticos locales en coalición con grupos de interés diversos de la sociedad, permitieron ir regulando ambos procesos sin que ninguno de ellos neutralizara al otro. De igual forma en un estudio reciente para el caso mexicano (Cabrero 2005), en el que se observaron cuatro gobiernos locales a lo largo de una década, destaca un caso en el que fue posible construir una acción pública local en coevolución lo que permitía modernizar tanto administrativa como políticamente el espacio local. Los casos que no tuvieron este ingrediente no fueron capaces de mantener ningún componente de modernización o simplemente mantuvieron el componente administrativo, en uno de ellos claramente la modernización administrativa desarticuló los intentos por democratizar la gestión del gobierno local.

Podemos pensar que en la medida en que nos encontramos en un contexto en transición democrática es más probable que la NGP pueda interferir con la construcción de una nueva *gobernanza democrática*. Por ello quizá en los países latinoamericanos, más que en otros contextos, será necesario que las reformas inspiradas en la NGP se articulen cuidadosamente con otro tipo de reformas preocupadas por la consolidación de instituciones democráticas. Una vía posible parece ser la integración de redes de política pública que compuestas de actores gubernamentales y no gubernamentales, sean capaces de mantener los equilibrios, hacer converger la orientación de los procesos, articular el ritmo y consonancias en el corto plazo, y optar en ocasiones por suprimir acciones que sean francamente contrapuestas. La NGP corre el riesgo, al ser con frecuencia exclusivamente ideado e implementado desde los funcionarios gubernamentales, de perder de vista su impacto sobre los mecanismos nacientes de *democratic governance*. Por ello sólo a través de coaliciones y redes de política pública plurales, será posible encontrar una articulación que armonice, no interfiera y amortigüe las fuerzas encontradas entre ambos procesos. El problema es que cuando se trata de políticas de modernización administrativa se tiende a considerar poco útil o innecesario involucrar actores no gubernamentales.

### ***Comentarios finales***

En los últimos años la estrategia privilegiada de modernización administrativa en el ámbito gubernamental ha sido la NGP, el debate sobre las virtudes y limitaciones de esta estrategia todavía se discuten intensamente en la actualidad, a casi tres décadas de su surgimiento. Es indudable y hay evidencia suficiente de que la NGP ofrece herramientas útiles para los procesos de reforma gubernamental en espacios locales. Sin embargo es también cierto que las herramientas de la NGP si bien en ocasiones son necesarias, en ningún caso son suficientes, al menos no en contextos como el de los gobiernos latinoamericanos. Más aún, en ocasiones son estrategias que pueden retardar o incluso interferir con procesos más amplios de consolidación de una nueva práctica democrática local.

Por ello, la NGP debe ser visualizada desde el escenario latinoamericano, particularmente desde el ámbito municipal, como un menú de opciones y métodos de reforma que no constituyen ni una receta infalible, ni mucho menos un conjunto de acciones compatibles en su totalidad con las necesidades de la región. Es necesario realizar previamente diagnósticos claros de las estructuras y

procesos que se quieren reformar, para selectiva y críticamente elegir algunas herramientas y aplicarlas de forma incremental observando avances y resultados preliminares. Además dichas herramientas deben seleccionarse entendiendo que requieren ser articuladas con los procesos de transición democrática más amplios. Si bien en el largo plazo son soluciones compatibles, en el mediano y corto plazo pueden ser procesos de reforma que compiten entre sí, situación en la cual la evidencia muestra que la NGP desplazará a las acciones tendientes a construir una nueva gobernanza democrática.

La adopción de las herramientas de la NGP en gobiernos locales latinoamericanos, particularmente mexicanos, debe cuidar al menos tres aspectos: no recurrir antes de tiempo a ellas, muchos espacios de gobierno están aún construyendo las bases esenciales de una administración tradicional ordenada y responsable del gobierno; tampoco permitir que la retórica de la NGP se instale para dar lugar al regreso o a nuevas expresiones del centralismo en la toma de decisiones y a la tecnocracia como forma de gobierno; y finalmente cuidar que las reformas inspiradas en la NGP no se conviertan en obstáculos o recursos que desvíen la atención de las reformas más importantes del escenario latinoamericano, es decir de aquellas reformas que buscan consolidar la democracia y lograr nuevas instituciones para la acción pública local.

Para ello se requiere de un "acompañamiento público" de los programas de reforma inspirados en la NGP, se requiere de observadores profesionales externos que analicen y puedan monitorear los alcances de las reformas, así como de redes de actores políticos y sociales que puedan incidir en la articulación de estos procesos con reformas más amplias. Erróneamente se tiende a pensar que las reformas administrativas deben construirse y resolverse desde y hacia el interior del aparato gubernamental. Hoy más que nunca es necesario promover que este tipo de políticas sean realmente públicas, abiertas y deliberativas, de no ser así pueden sutilmente desarticular el fortalecimiento de la acción pública local. Solo mediante este tipo de mecanismos se podrá lograr aligerar las tensiones entre procesos de reforma a los que se enfrentan México y otros países de América Latina y permitir la coexistencia armónica entre la búsqueda de un *New Public Management* y la construcción de una *New Public Governance*.

### ***Bibliografía***

- Arellano, D. "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México" *Reforma y Democracia* CLAD, 2002.
- Arellano, D. et al "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una comparación inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México" *Reforma y Democracia* CLAD, 2000.
- Bale, M. y T. Dale, "Public sector reform in New Zealand and its relevance to developing countries", *World Ban Research Observer*, 13 (1), 1998.
- Barzelay, M. *Braking Through Bureaucracy*, University of California Press, 1992.
- Borins, S. "The Challenge of Innovating in Government" en: Abramson, M. y Littman, I. *Innovation* Rowman & Littlefield Publishers, 2002.
- Borins, S. *Innovating with Integrity. How Local Heroes are Transforming American Government* Georgetown University Press, 1998.
- Bozeman, B. (coordinador) *Gestión Pública*, Ed. Fondo de Cultura Económica, (orig.1993) 1998, México.
- Bresser, L.C. "From Bureaucratic to Managerial Public Administration in Brazil" en: Bresser y

- Spink (eds.) *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America* Lynne Rienr Publishers, 1999.
- Brugué, Q. "La dimensión democrática de la nueva gestión pública" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5-6, 1996.
- Cabrero, E. *Acción pública, desarrollo, y gobierno local* (en prensa), Fondo de Cultura Económica, 2005, México.
- Cabrero, E. e I. Orihuela "Expansión financiera en municipios urbanos" *Estudios Demográficos y Urbanos* El Colegio de México, primer semestre 2002.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) "Una nueva gestión pública para América Latina" *Reforma y Democracia* 13, 1998, Caracas.
- Christensen, T. y Lagreid, P. "Administrative reform policy: the challenges of turning symbols into practice" Ponencia presentada en Sixth National Management Research Conference, School of Public Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, 18-20 de Octubre 2001.
- deLeon L. y deLeon, P. "The Democratic Ethos and Public Management" ponencia presentada en 4th National Public Management Research Conference, Athens, Ga.
- Donahue, J. "Jamming in the Symphony" *Occasional Papers Series* Institute for Government Innovation, JFK School Harvard University, 2001.
- Gruening, G. "Origin and theoretical basis of New Public Management" *International Public Management Journal* 4, 2001, 1-25, Pergamon, New York.
- Hope, K. R. "The new public management: context and practice in Africa" *International Public Management Journal* 4, 2, 2001.
- Hood, Ch. "A Public Management for all seasons?" *Public Administration* 69, 1991, 3-19. Royal Institute of Public Administration.
- Kettl, D. *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card 1998*, Brookings, Washington, D.C.
- Kettl, D. "Bulding Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers" en: Kettl & DiIulio *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform* Brookings, Washington, 1995.
- Kettl, D. "The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management" en: Bresser y Spmk (eds.) *Reforming the State. Managerial Public Administration in Latin America* Lynne Rienr Publishers, 1999.
- Linz, J. *Problems of democratic transition and consolidation* The Johns Hopkins University Press, 1990.
- Lynn, L. "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública" *Gestión y Política Pública* CIDE, V, 2, 1996.
- McCourt, W. "New Public Management in developing countries" en K. McLaughlin y S. Osborne (eds) *The New Public Management: Current trends and future prospects*, Londres: Routledge, 2002
- Meyer, J. y Rowan, B. "Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony" *American Journal of Sociology* 83, 1977.
- Moon, M.J. y deLeon, P. "Municipal reinvention: Managerial values and diffusion among municipalities" *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, 3, Transaction Publishers, 2001.
- Naschold, F. "Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz" en: Naschold, F. Oppener, M. y Wegener, A. *Innovative Kommunen. Internationale Trends and deutsche Erfahrungen* Stuttgart, Berlin, Cologne: Kohlhammer, 1997.
- Naschold, F. y Daley, G. "Learning from the pioneers: modernizing local government" *International Public Management Journal* 2, Pergamon, New York, 1999.

- Naschold, F. y Daley, G. "The strategic management challenge: modernizing local government" *International Public Management Journal* 2, Pergamon, New York, 1999.
- Naschold, F. y Daley, G. "The interface management frontier: modernizing local government" *International Public Management Journal* 2, Pergamon, New York, 1999.
- OCDE *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*, OCDE, 1995.
- Osborne, D. y T. Gaebler *Reinventing Government*, Penguin Books, 1992.
- Overman, S. y Boyd, K. "Best Practice Research and Postbureaucratic Reform" *Journal of Public Administration Research and Theory* 4, 1, 1994.
- Pallot, J. "Local Government Reform in New Zealand: Options for Public Management as Governance" University of Canterbury, mimeo, 1998.
- Polidano, C., D. Hulme y M. Minogue, "Conclusions: Looking beyond the new public management", en M. Minogue, C. Polidano y D. Hulme (eds) *Beyond the New Public Management: Changing ideas and practices in governance*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998.
- Premio Gobierno y Gestión Local *Prácticas municipales exitosas. tomos I, II y III* Ed. CIDE - Fundación Ford, 2001, México.
- Pollit, Ch., Birchall, J. y Putnam, K. *Decentralising public service management* MacMillan Press, London, 1998.
- Shick, A., "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms", *World Bank Research Observer*, 13 (1), 123-31, 1998.
- Steiner, R. "New Public Management in Swiss municipalities" *International Public Management Journal* 3, Pergamon, New York, 2000.
- Tolbert, P. y Zucker L. "Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform 1880-1935" *Administrative Science Quarterly*, 28, 1983.
- Thoening, J. C. "De l'incertitude en gestion territoriale" *Politiques et Management Public* 13, 3, 1995.
- Walters, J. "Understanding Innovation: What inspires It? What makes It Successful? en: Abramson, M. y Littman, I. *Innovation* Rowman & Littlefield Publishers, 2002.
- Weikart, L. "The Giuliani administration and the New Public Management in New York City" *Urban Affairs Review* 36, 3, 2001.

### **Datos curriculares del Dr. Enrique Cabrero Mendoza**

Licenciatura en Administración Pública por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (1977); Maestría en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas –CIDE– A.C. (1980); Programa de Perfeccionamiento Pedagógico por el Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires, CESA, Francia, (1982); Programa Doctoral en Gestión, (Especialidad: Política y Empresa Pública) por el Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires, CESA, Francia, (1983); y Doctorado en Ciencias de Gestión por la École de Hautes Études Commerciales (HEC), Francia; (2001). Ha sido profesor visitante en: Ecole Normale Supérieure en Francia; en la Universidad de Birmingham en Gran Bretaña; y en la Universidad Autónoma de Barcelona en España, entre otras. Fundador de la revista Gestión y Política Pública. Fundador del Premio Gobierno y Gestión Local. Autor de diversos libros y artículos en temas de descentralización y gobiernos locales. Actualmente funge como Director General de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).