

## CAPÍTULO NOVENO

# LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO METODOLOGÍA DE LA CIENCIA POLÍTICA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS\*

Xavier TORRENS

SUMARIO: I. *Técnicas y métodos de gestión pública para lograr mejores resultados.* II. *Gestión pública: metodología politológica frente a ocurrencias políticas.* III. *Dos enfoques metodológicos diferentes: administración pública tradicional (APT) y nueva gestión pública (NGP).* IV. *Dirección pública: liderar políticas con impacto social mediante métodos con evidencias científicas.* V. *Las estrategias, procedimientos y herramientas de la nueva gestión pública.* VI. *Bibliografía.*

### I. TÉCNICAS Y MÉTODOS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA LOGRAR MEJORES RESULTADOS

La metodología de la nueva gestión pública es el elenco de estrategias, procedimientos y herramientas que en su conjunto logran que se produzcan innovaciones en el quehacer de la administración pública mediante el diseño de políticas públicas que tienen una gran capacidad de impacto social mediante enormes mejoras. No hay duda de que, en la mayoría de casos de mejoramiento en el sector público, en los organismos y administraciones de gobiernos de todos los niveles, detrás se encuentran técnicas y métodos de la nueva gestión pública.

¿Qué metodología de gestión pública provee Finlandia para diseñar su política de educación con excelencia, para que ésta le ofrezca los mejores resultados educativos internacionales, corroborados por el informe PISA, con gran impacto social en la calidad escolar de niñas, niños y adolescentes?

---

\* Este texto fue preparado a propósito por su autor para ser publicado en estas *Antologías*, gesto que agradecemos cordialmente.

Puede constatarse que la política finlandesa implementa la nueva gestión pública, la metodología que vino a reemplazar al enfoque burocrático de la administración pública tradicional.

¿A qué métodos de nueva gestión pública se recurre en política de salud, que han posicionado a España como el líder mundial en trasplante y donación de órganos, siendo así durante más de un cuarto de siglo, batiendo frecuentemente su propio récord? Se corrobora que ésta es una política pública de trasplantes más eficaz para el bien común que adoptar el enfoque del incrementalismo, que estipula que la trata de personas y el tráfico ilegal de órganos humanos se resolvería con más policías o con más dinero. Resulta que para proteger la salud y la integridad física de los seres humanos es más efectivo un sistema público de trasplantes diseñado según los principios básicos de actuación administrativa de solidaridad, altruismo, gratuidad y objetividad en la asignación de los órganos para el trasplante. Y ello, en España, se ha conseguido con herramientas de nueva gestión pública.

¿Qué técnicas de gestión pública se hallan tras el programa de política de seguridad vial denominado carnet por puntos, que tanto éxito ha logrado en Alemania, Francia o Gran Bretaña? ¿Cómo el carnet por puntos en España ha conseguido reducir el número de fallecidos por la siniestralidad en la carretera hasta las cifras bajas de 1964, aunque desde entonces y hasta hoy haya habido un aumento espectacular del censo de vehículos y del cuantioso número de conductores? La administración pública tradicional, aplicando el enfoque incrementalista y burocrático, se ciñó a mejoras en el pavimento de las carreteras, la construcción de autovías y autopistas, la instauración de rotondas o glorietas, las campañas publicitarias impactantes y un sinnúmero de cambios viales que condujeron a gastar ingentes millones de euros. Ante la opción de implementar soluciones de ingeniería tecnológica con asignación de presupuestos imponentes, trascendió que la medida más efectiva era de ingeniería humana y fue un módico carnet por puntos, por el simple hecho de que dispone de la estrategia de las consecuencias englobada en la metodología de la nueva gestión pública.

¿Existen métodos de gestión pública que en política ambiental logran un municipio más limpio en el tratamiento de residuos sólidos urbanos, clasificando la basura recolectada que previamente han separado los propios ciudadanos? Las técnicas y los métodos de la nueva gestión pública residen en un compendio de cinco estrategias, quince procedimientos y casi una sesentena de herramientas, dónde elegir aquellas más convenientes para contribuir de manera directa en una ciudad sostenible.

¿Son las diferentes metodologías para diseñar la política empresarial la causa de que Nueva Zelanda sea el primer país en facilidad para hacer ne-

gocios, donde sólo es necesario medio día y un procedimiento para poner en funcionamiento una empresa? ¿Por qué España se sitúa en la relegada posición número 30 en el índice global según el informe *Doing Business* del Banco Mundial, para hacer negocios y hasta retrocede al 86 para abrir una empresa, dado que se requieren trece días y hasta siete procedimientos administrativos? ¿Por qué, aun siendo el mejor país en Latinoamérica, México, donde en Puebla es más fácil hacer negocios que en Oaxaca o Ciudad de México, queda rezagado en el puesto 54 en hacer negocios y en el 94 en la apertura de una empresa? El valor en alza de la metodología en el diseño de las políticas públicas ofrece una respuesta palmaria a las citadas preguntas.

La aproximación al conocimiento de las técnicas y los métodos de la gestión pública nos permite un mejor diseño en las políticas públicas y, por ende, unos resultados mejores y un mayor impacto social. Especial consideración merece conocer las estrategias, procedimientos y herramientas de las que emanan políticas (*policies*) que aportan soluciones satisfactorias en la estructuración de los asuntos públicos, objetivo de la política (*politics*).

## II. GESTIÓN PÚBLICA: METODOLOGÍA POLITOLÓGICA FRENTE A OCURRENCIAS POLÍTICAS

Es menester subrayar que la naturaleza de las políticas públicas en cuanto a sus métodos conlleva saber distinguir entre la metodología politológica y las ocurrencias políticas. En efecto, en este subcampo politológico, el de la gestión pública y las políticas públicas, conviene prestar atención y saber discernir entre ciencia política como investigación y política como actividad. Bajo el manto de la ciencia política, veámoslo reflejado en el análisis de las cinco políticas sectoriales mencionadas más arriba.

En primer lugar, la metodología de gestión pública que emplea Finlandia para diseñar su política de educación y que le garantiza la excelencia en los resultados educativos a nivel mundial, evaluados en el informe PISA, por ejemplo, consisten en la denominada estrategia del control: traspasar el control desde la cima del gobierno finlandés a la gestión sobre el terreno de la política de enseñanza, mediante la descentralización hacia los municipios y el empoderamiento de los centros escolares, que gozan de una enorme autonomía escolar. No son las ocurrencias políticas, sino los métodos con gran impacto social los que han situado a Finlandia en los primeros lugares del ranking mundial en educación. La calidad escolar se ha alcanzado a través de compromisos de calidad con la educación de las niñas, niños y

adolescentes. Son los clientes primarios, los principales beneficiarios de la política educativa finesa.

En segundo lugar, los métodos de nueva gestión pública en política de salud que han posicionado a España como el líder mundial en trasplante y donación de órganos son, en esencia, la misma metodología que llevó a Finlandia al primer lugar en educación. Se trata de la estrategia del control que permitió en España ser pionera en la creación de la figura del coordinador de trasplantes, aplicando la herramienta de gestión pública de la gestión sobre el terreno, además, de otra herramienta de gestión pública como los equipos de trabajo, en este caso concreto, los equipos de trasplantes. Los coordinadores de trasplantes se han convertido en España en profesionales de referencia, como en Finlandia lo son los maestros de primaria y los profesores de secundaria, grandes referentes para la gestión pública. Así pues, se observa que, en dos políticas públicas sectoriales distintas, como política de educación y política de salud, encontramos una metodología politológica similar en aras del bien común. Dilucidar dicho bien común fue posible en España en política de salud y en Finlandia en política de educación cuando se estableció un propósito claro mediante la estrategia central.

En tercer lugar, el exitoso programa del carnet por puntos ha gozado de gran impacto social gracias a la implementación de otro método de la gestión pública, la conocida como estrategia de las consecuencias, consistente en introducir consecuencias a los conductores en función de su rendimiento en cómo manejan sus vehículos en las carreteras. Los conductores alemanes, británicos, franceses o españoles son conocedores de que pueden perder puntos de su licencia de conducir. Para evitar el riesgo de la pérdida del carnet de conducir, por la penalización de conductas perjudiciales con su vehículo, entonces mejoran su conducción y su cultura vial. Y esto ha conducido a un logro en el bien común, salvar vidas humanas con la drástica reducción de muertes por accidentes de tráfico.

En cuarto lugar, el porcentaje de residuos urbanos totales reciclados es más alto si se introduce la estrategia de las consecuencias, impulsando un programa de recogida selectiva de residuos urbanos mediante estos métodos de nueva gestión pública que incorporan nuevas tecnologías como los contenedores de basura inteligentes, que no se abren si el usuario no dispone de una tarjeta, que permite premiar con una bajada de impuestos a los vecinos que reciclan bien. O el reciclaje puerta a puerta, en el que cada día se recoge un tipo de desecho en la puerta de cada casa o en un espacio ubicado dentro de la comunidad de vecinos. De esta manera se consigue incentivar la recogida selectiva de basura. Ello logra aumentar la recogida selectiva de papel, plástico, vidrio y restos orgánicos. Y la misma metodo-

logía que sirve en un país rico occidental del norte, del mismo modo sirve en un país pobre asiático del sur como Indonesia, donde también se emplea la estrategia de las consecuencias con el programa *Garbage Clinical Insurance* en varias ciudades de la isla de Java, donde muchos vecinos pobres pueden utilizar la basura como moneda de pago a cambio de cobertura sanitaria básica. Así, los centros médicos recogen desechos urbanos a cambio de proporcionar atención médica; todo ello por estar aplicando herramientas del procedimiento de la gestión por rendimientos, que usan recompensas para generar consecuencias.

En quinto lugar, la estrategia de la cultura, que permite desarrollar una cultura emprendedora, como en Nueva Zelanda, donde a las empresas les basta solicitar vía internet el registro en la oficina de empresas en línea, para obtener un número identificativo y el registro en el impuesto general a las ventas. Esto implica disponer del menor número de procedimientos requeridos (únicamente uno) y el menor tiempo para cumplirlos (apenas medio día), asegurándose la velocidad y eficacia en la apertura de una empresa y, por ello, para comenzar un negocio, los neozelandeses ocupan el primer lugar. Muy distinto de países que, como Venezuela, que padece veinte procesos administrativos burocratizados y son necesarios 230 días, alrededor de ocho meses, para abrir un negocio.

Como tantos otros casos, los mencionados cinco ejemplos ilustrativos, que reflejan sendas políticas públicas sectoriales (educación, salud, vial, ambiental y empresarial), abren la puerta a descubrir por qué la nueva gestión pública escenifica cómo hay políticos que se toman en serio la dirección pública dejando atrás la visión burocrática, adentrándose en nuevos métodos.

### III. DOS ENFOQUES METODOLÓGICOS DIFERENTES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL (APT) Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

Anidan en las instituciones políticas dos grandes aproximaciones metodológicas en la gestión de las políticas públicas: “la administración pública tradicional” y “la nueva gestión pública”. Mientras que la administración pública tradicional (APT) se preocupa cotidianamente por gobernar la administración pública como organización, dejando en un lugar secundario el impacto social en la vida de los ciudadanos, en la nueva gestión pública (NGP), precisamente, se ocupa en cómo obtener un impacto social exitoso mediante la gestión de las políticas públicas.

La burocracia es el lado oscuro de la APT. La burocratización la carga el diablo. Es una burocracia opresiva por gigantesca, ineficiente e ineficaz. Es la administración azotada por el vendaval de la rigidez normativa. El ignominioso proceder burocrático ahoga el valor público y es la jaula en la que está atrapada la administración. Una APT embebida de regulaciones que caracolean los problemas públicos conlleva el inmovilismo administrativo. En lugar de hacer propósito de enmienda y ver que la sobrerregulación no es la respuesta apropiada a un cúmulo de intentos fallidos, la APT es un fallo sistémico que se retroalimenta, generando más normas reglamentarias que burocratizan en demasía. Las preocupaciones reglamentistas siguen a pies juntillas el refrán de “si no quieres caldo, dos tazas”. Se arma con un arsenal de normas administrativas que se van a pique cuando se las contrasta con su parco impacto social. La burocratización es un desatino por la dilación que conlleva. ¿No hay leyes y reglamentos por todas partes y sufrimos burocratización por todos lados? La iteración de errores estratégicos de este calibre es habitual en la APT, porque el problema es sistémico. Tanta norma acaba guardándose en el cajón, o bien se aplica aquello de “hecha la ley, hecha la trampa” y, entonces, los gestores públicos buscan los intersticios del sistema administrativo para operar.

La tarea de la NGP es disipar las tinieblas de la APT. Mientras que la NGP tiende a la luz; saca a relucir que una gestión pública sin el corsé reglamentista comportaría ventajas. Plantea que la APT tiene un fallo estructural, sistémico e institucional que hace inaprensible una gestión pública eficaz en su seno. Por ello, las instituciones deben reducir la burocracia para reinventarse, sin vuelta atrás. La NGP no es un método infalible, es la aproximación científica que consiste en construir una gestión pública mejor, imaginando un presente distinto de la actual realidad administrativa. Cualquier gestor público puede entrever unos promisorios bosquejos de lo que implicaría la reducción de la burocracia. El ciudadano deambula por un territorio devastado por la burocracia. Es verdad que deshacer esta situación tiene un fundamento sólido en la metodología.

El directivo público tiene como misión la tarea quijotesca de reducir la burocracia, porque la APT es un gigante burocrático. Conseguir métodos más efectivos y menos costosos frente a los trámites burocráticos inservibles o inoperantes.

Reducir la burocracia no implica *ipso facto* reducir la cuantía de burocratas. Antes hay que evaluar qué estructura directiva se requiere y, una vez se tenga el diseño apropiado, encauzarlo. Querer reducir el debate a una discusión entre la deriva privatizadora truculenta o el intervencionismo público siniestro es ignorar o no entender que hay algo previo metodológica-

mente. Reducir los burócratas no resuelve el problema (Osborne y Plastrik, 1998: 39-42). Lo que hay que reducir es la burocracia y, además, siguiendo unas estrategias predeterminadas.

De puertas adentro, la gestión pública se juega la vida o la muerte (el desfallecimiento, al menos) del sector público como sector con poder para tener impacto social. De puertas afuera, la reducción de la burocracia será la mejor campaña publicitaria, porque es una ventana de oportunidad para demostrar con hechos que verdaderamente existe una nueva gestión pública. Porque el aumento de la burocratización cada día que pasa es la gota que colma el vaso del problema de la ineficacia y la ineficiencia. El declarado o encubierto propósito de dismantelar el sector público ha llevado a algunos políticos cargados de obcecación a usar la NGP, pero en verdad más que emplear la NGP lo que se ha hecho es instrumentalizar apenas algunas de sus herramientas para sondear o materializar privatizaciones amén de despidos. Se depositarían vanas perspectivas en el avance de la gestión pública si se creyera tal aserto. Alejados del tremendismo lúgubre, puede darse cuenta que merece ser sopesada la idea de adentrarse en la NGP, sea para crear un clima propicio a la innovación, incorporar mecanismos de participación o aventurarse en un mayor impacto social. Quien sea exigente y tenga buen ojo clínico, sabrá interiorizar los métodos de trabajo de la NGP y expandirla, recopilando buenas prácticas.

Es una perogrullada decir que la NGP no es una mina de oro. Sin embargo, puede solemnizarse que, cuanto menos, sí es una buena oportunidad. Bastan un par de ejemplos para comprender bien lo que significa reducir la burocracia. ¿Qué es más útil para la persona que va a trabajar en transporte público, emplear en su itinerario hasta cuatro billetes distintos (los boletos del tren, metro, tranvía y autobús), o bien usar un único billete integrado para todos los transportes en el mismo viaje? ¿Qué prefiere la ciudadanía, una ventanilla única donde realizan diferentes trámites del mismo problema, o tener que pasearse a través de tres o cuatro ventanillas distintas?

La burocracia complica la vida, habida cuenta de que entorpece el proceso político y administrativo de resolución de los problemas públicos. Crear más normas minuciosas es como echar gasolina al fuego. La gran paradoja consabida de la APT es que para resolver los problemas genera más normas que empeoran la resolución práctica de dichos problemas enconados. Está en boca de todos que hay que mejorar la gestión pública, pero no podemos mostrarnos pletóricos porque cuesta cambiar. Hay que barruntar cómo desarrollar el proceso para que sea fecundo. La clave puede estar en tender un puente sobre el abismo que separa la APT y la NGP. Entonces se emprenderá un proceso político-administrativo de cambio. Y para cambiar

la inanidad de esta realidad, cabe emplear los métodos de la nueva gestión pública.

El proceso de mejora de la gestión pública recibe diferentes denominaciones (Osborne y Plastrik, 1998: 23): “reinención”, “nueva gestión pública”, “nueva administración pública”, “rediseño”, “reforma del sector público”, “reingeniería de los procedimientos administrativos”.

Reinventar el gobierno es reinventar la forma de gobernar. No es un cambio de sistema político (la democracia liberal es el mejor sistema político); tampoco es una reforma legislativa (sólo la APT es la que cree a pies juntillas que con reformas parlamentarias y reglamentistas se resuelven los problemas públicos); ni tampoco es meramente una reorganización administrativa; ni solamente lucha contra el fraude; ni son recortes presupuestarios ni reducción de plantilla, ni privatización; (Osborne y Plastrik, 1998: 26-29). No se trata de sortear el bache de la APT ni de evitar algunos rasguños burocráticos, sino que se trata de un cambio de paradigma con un elenco de estrategias, procedimientos y herramientas más apropiados para el siglo XXI.

Reinventar significa cambiar poniendo como bandera la eficacia, entendida como resultados mejores para la ciudadanía mediante la innovación para cambiar el propósito, los incentivos, la responsabilidad, el poder y la cultura de la gestión pública (Osborne y Plastrik, 1998: 30). Para ello, el directivo público se convierte en un estratega que procura mejorar continuamente la calidad de la gestión pública. Lo hace a través de un programa de reformas fundado en las estrategias de la NGP, coordinadas entre sí para crear sinergias.

Se trata de un gobierno emprendedor. Aquello que se quiere emprender son nuevos roles y diferentes responsabilidades. Ello supone crear pautas de razonamiento y de comportamiento distintas en la gestión pública, lo que Osborne y Plastrik (1998: 60 y 61) denominan la “reescritura del código genético” de la administración pública, su ADN. Los escollos son muchos. Para reinventar los directivos públicos deben pasar de su obsesión por el control de los *inputs* (recursos, básicamente), típico de la APT, al control de los *outcomes* (resultados), distintivo de la NGP; en el intermedio se encuentran administraciones en transición, en las cuales es prototípico que focalicen en los *outputs* (productos).

Cambiar el modelo mental es plausible si se concibe que es una metodología pluralista. Del mismo modo que en la APT se encuentra todo el amplio espectro ideológico (de un lado a otro del eje ideológico), en la NGP también se halla todo el abanico de ideologías políticas (de derecha a izquierda). Caben soluciones diferentes ideológicamente en el seno de la



NGP, unas de izquierdas, otras de centro y unas terceras de derechas, unas más participativas y otras quizás no tanto, pero todas ellas reinventando el gobierno y la administración pública para evitar su burocratización. La reinención del gobierno implica el desfundamento de la administración pública mediante la reducción de la burocracia.

#### IV. DIRECCIÓN PÚBLICA: LIDERAR POLÍTICAS CON IMPACTO SOCIAL MEDIANTE MÉTODOS CON EVIDENCIAS CIENTÍFICAS

Buscar la consecución de soluciones satisfactorias a los problemas públicos se logra mediante métodos aplicables al diseño de las políticas públicas. Para ello, tanto los directivos públicos como los empleados públicos deben capacitarse e incorporar estos métodos de la nueva gestión pública.

La gestión pública estratégica (gestión pública directiva, gerencia pública) es aquella que corresponde a los políticos y los altos cargos de la administración pública, sea esta la del gobierno local, autonómico o del estado en España, o bien el gobierno municipal, estatal o federal en México. Acabar con el problema del fracaso escolar, la contaminación acústica o las personas sin techo no reside solamente en quiénes alzan la voz a favor de uno u otro problema público (más propio de *politics*), sino en quiénes saben cómo gestionarlo bien a través de métodos que han ofrecido resultados positivos (más ajustado a *policy*). Y para hacerlo es a todas luces insuficiente incrementar recursos, sino que primero hay que saber diseñar las políticas públicas a través de metodologías de contrastada validez empírica con evidencias científicas.

El directivo público y el gestor público son estrategias si son personas que emplean los mecanismos de poder político a su disposición para cambiar la dinámica del sistema administrativo de modo que mejoren los resultados y el impacto de las políticas públicas. Para ello se requiere la gestión estratégica (dirección estratégica, planificación estratégica).

En el marco de la NGP, la gestión pública directiva supone gobernar y sus funciones son de dirección. Todos los ojos están puestos en llevar el timón: establecer objetivos para un área pública determinada y tomar decisiones sobre cómo conseguirlo, que es lo que debe hacer un buen político o un buen alto cargo público. Esto es distinto de gestionar, dado que la gestión pública operativa representa gestionar y sus funciones son operativas. Consiste en llevar los remos: establecer cómo proveer los servicios e implementar los programas y proyectos, que es lo que hace un buen gestor público.

Los directivos públicos llevan el timón de la gestión pública. Los gestores públicos directivos —empleando el término en un sentido abierto y amplio— son los políticos en el gobierno, los altos cargos de la administración pública (sean de designación política o técnica) y los asesores, sea en el gobierno del estado o federal, el gobierno autonómico o estatal, o el gobierno local o municipal. Son quienes se dedican a coordinar y dirigir la cosa pública. De hecho, son quienes deberían ser los principales impulsores del giro copernicano que haga de la APT una NGP.

El directivo público, como responsable de un repertorio de recursos públicos, su tarea principal “consiste en encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de estos recursos” (Moore, 1998: 40 y 41). Su tesón es esencial para introducir cambios.

Cabe distinguir entre la gestión política (*political management*) y la gestión de la política pública (*policy management*). El modo de lograr valor público es abarcar tres puntos (Moore, 1998: 30, 31, 47, 48, 115 y 116): primero, analizar el valor público y tener un propósito y una estrategia; segundo, saber llevar a cabo la gestión política, logrando los apoyos necesarios para implementar la política pública, y tercero, redefinir la gestión operativa de la política pública. Estos tres puntos forman el triángulo estratégico que coordina el directivo público.

Un directivo público tiene que dedicar parte relevante de su tiempo para cerciorarse de que tiene bien estructuradas sus estrategias, procedimientos y herramientas. Dirigir implica establecer objetivos y, entre ellos, fijar prioridades. No es fácil, porque la APT tiende a reglar muchos objetivos, y cuando todo aparece como una prioridad, entonces nada resulta absolutamente prioritario. Si el discurso político sostiene que es prioritario tanto la política social, como la ocupacional, empresarial, educativa, sanitaria y otras, entonces para la NGP resulta claro que no hay fijación de prioridades. La prioridad puede ser la educación y la salud, o lo social y ocupacional, o cualquier otro orden de prioridades políticas, pero no todo a la vez. Es importante tener las ideas claras sobre qué es prioritario, qué es importante, qué es secundario y, en otro plano, qué es urgente, qué es corriente, etcétera. La gestión pública está impregnada de realismo político: no se podrá hacer todo, hay prioridades y nadie está holgado de recursos. Pero algo podrá hacerse, porque la ductilidad de la realidad quizá no sea como cabría esperar, pero no es un cambio imposible. Por supuesto, pasará por los sobresaltos y avatares típicos y tópicos de la organización administrativa. Pero no hay que darle la espalda a la reinención del gobierno aplicando nuevas metodologías.

El excesivo número de objetivos y la incapacidad para priorizarlos es frecuente. La gestión pública dista tanto del discurso político como del mar-

keting político. La gestión pública no son gestos, sino gestión. Lo que va de la politiquería a la política, es lo mismo de lo que va de los gestos simbólicos a la gestión pública. No son gestión pública aquellos ideales acompañados de gesticulaciones sin concreción de medidas efectivas. Refugiarse en la retórica no conlleva la implementación de políticas públicas. Los discursos esentóreos de un político populista no disminuyen la inflación, ni crean puestos de trabajo. Por mucho que se exorne el discurso político, el ciudadano de a pie sufre la falta de una gestión pública eficaz. Hasta provoca vergüenza ajena recordar que “del dicho al hecho hay un buen trecho”.

El directivo público debe actuar con maestría política ante su función de decisión política y sus actos de liderazgo público. En lugar de dictar órdenes conclusivas, ahora le toca liderar procesos abiertos. Cambiar el talante autoritario por el liderazgo. El reto de dirigir bien supone reinventar la forma de gobernar y reducir la burocracia. No es fácil llevar el timón. Implica tener formación en las estrategias, procedimientos y herramientas de gestión pública y muchos políticos, asesores y altos cargos públicos están privados de dicha capacitación. Es un cambio del estilo directivo. El directivo público se transforma de jefe controlador que brama, iluminado de *potestas* bajo la administración pública tradicional, a coordinador líder que dialoga, imbuido de *auctoritas* en la nueva gestión pública.

Otra habilidad directiva es la del negociador. El directivo tiene que analizar cuál es, para cada una de las partes, “la mejor alternativa al acuerdo negociado” (BATNA: *best alternative to a negotiated agreement*), es decir, cuál es la alternativa que se obtendría sin negociar. Si es mejor que el resultado de la negociación, entonces se escogerá salirse de la negociación, no sentarse a la mesa (Moore, 1998: 246 y 247). Siendo así, una de las cualidades más valoradas en la NGP es la negociación.

Todo ello es un botón de muestra de la necesidad de adquirir habilidades directivas en aras de aplicar nuevos métodos. Es el directivo público quien con su liderazgo debe exhortar en la administración pública a cambiar hacia la NGP. Si no actúa contra la burocratización, cuyos efectos son especialmente visibles en los problemas cotidianos de los ciudadanos, será demasiado tarde y se prolongará la ineficacia e ineficiencia de la administración pública.

Los gestores públicos llevan los remos de la gestión pública. Los gestores públicos de primera línea o personal de ventanilla (*street level bureaucracy*) manejan los remos del sistema de gestión (sistema administrativo, sistema operativo). Los gestores públicos, que en la APT son vislumbrados apenas como meramente técnicos o administrativos, en la NGP pueden encumbrarse como estrategias. El gestor público tiene que concentrarse en unos

objetivos de resultados claros y focalizados. Cuando esto no ocurre así, entonces la rutina diaria absorbe todo su tiempo. Entonces, a duras penas administran rutinas. Se trata de que dispongan de una misión, una visión, unos valores y unos objetivos de resultados que puedan emplear con talante pragmático en su cotidianidad.

Incluso, los gestores públicos de primera línea deben tener capacidad y formación para pensar y actuar como estrategas. Ciertamente que tienen menos margen de maniobra que un directivo, pero la fortaleza que tienen es real. No deberían adoptar una actitud manifiestamente laxa. En lugar de perfiles administrativos restringidos se dispone de gestores públicos de aptitudes múltiples. Como contrapunto para ello, es ineludible la desjerarquización operativa, es decir, allanar la jerarquización existente en la gestión operativa. Ciertamente, la gestión operativa se centra más en la microgestión (*micromanagement*), pero ello no es una restricción al papel estratega del gestor público. Cualquier gestor público debiera tener cierto grado de pensamiento y acción estratégicos, porque es la manera efectiva de que mejore realmente la gestión pública.

Un gestor público de primera línea como el bibliotecario es el más indicado para darse cuenta de que la biblioteca debiera abrir durante la noche en periodo de exámenes y ganar así nuevos usuarios entre los estudiantes o fidelizarlos. El profesorado (los gestores educativos) es el más apto para ver si un niño debiera recibir o no atención escolar personalizada. O el gestor cultural es el más pertinente para dilucidar si una pared puede encajar como mural en el arte urbano.

Obviamente, los gestores públicos de ventanilla necesitan estar arropados por sus directivos públicos, contar con su aquiescencia, para que no sea una entelequia el proceso de cambio. No depende sólo de su maña, pues los gestores públicos pueden ser buena gente que intenta hacer las cosas todo lo mejor que puede, pero además requieren un entorno favorable. Y este escenario positivo lo ofrecen las técnicas y los métodos de la nueva gestión pública.

## V. LAS ESTRATEGIAS, PROCEDIMIENTOS Y HERRAMIENTAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El reto es mayúsculo metodológicamente: aprender a pensar mejor con estrategias y técnicas sencillas. Se trata de cambiar las reglas de juego en la gestión pública, evolucionando desde la APT a la NGP. Las estrategias, los procedimientos y las herramientas de la NGP proporcionan mejores instrumentos de dirección y gestión a los directivos públicos y a los gestores públicos.

Las cinco estrategias de la NGP deben verse como un marco conceptual y como técnicas analíticas insertadas en una metodología de gestión pública. La NGP es una manera diferente de mirar las cosas con la que se avanza a pasos de gigante con el viento de popa. No son ideas contundentes, sino estrategias metodológicas. A continuación, se explican sus trazos y contornos para emplear sus herramientas en el día a día de la gestión pública.

El libro que sirve como si de una biblia metodológica se tratara para su uso cotidiano es *Herramientas para transformar el gobierno* (Osborne y Plastrik, 2003). Osborne y Plastrik (junto con Gaebler) han sido autores visionarios que han tenido impacto en la gestión pública. Compilan herramientas cuya autoría no es suya, sino de diferentes autores en el seno de la academia científica, pero presentan dichos conocimientos compendiados sobre la piedra angular de la NGP.

Veamos brevemente de qué trata. Las cinco estrategias son una metodología (véase el cuadro 1) que toma como variables los objetivos (estrategia central), los incentivos (estrategia de las consecuencias), la responsabilidad (estrategia del cliente), el poder (estrategia del control) y la cultura (estrategia de la cultura).

CUADRO  
 METODOLOGÍA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

<i>Estrategia</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Herramienta</i>
<i>Central</i> (Establecer un propósito claro)	<i>Precisar el rumbo</i> (utilizar la gestión estratégica para generar una dirección clara)	<i>Visioning</i>
		Objetivos de resultados
		Organismos directores
		Presupuestos por rendimientos
Mecanismo: objetivos	<i>Hacer limpieza</i> (eliminar funciones que ya no cumplen propósitos esenciales)	Exámenes de programas
		Ventas de activos
Rendir cuentas: ¿De qué?	<i>Desacoplar</i> (generar roles definidos que separen el “timón” de los “remos”)	Marcos flexibles de rendimientos

<i>Estrategia</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Herramienta</i>
<i>De las consecuencias</i> (Introducir consecuencias en función del rendimiento)	<i>Gestión empresarial</i> (utilizar los mercados para generar consecuencias)	Corporativización
		Fondos de empresa
		Gestión empresarial interna
Mecanismo: incentivos	<i>Competencia gestionada</i> (generar consecuencias sacando funciones gubernamentales a concurso)	Concursos públicos competitivos
		Costeo por actividad
Rendir cuentas: ¿Cómo?	<i>Gestión por rendimientos</i> (utilizar recompensas para generar consecuencias)	Premios al rendimiento
		Salario psíquico
		Primas por rendimiento
		Participación en las ganancias
		Participación en los ahorros
		Contratos y acuerdos por rendimientos

<i>Estrategia</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Herramienta</i>
<i>Del cliente</i> (Sentar al ciudadano o cliente en el asiento del conductor)	<i>Libertad de elección para el ciudadano o cliente</i> (dar la posibilidad de elegir entre varios organismos)	Sistemas públicos de elección
		Intermediarios y sistemas de información para el cliente

Mecanismo: responsabilidad	<i>Elección competitiva</i> (permitir que los clientes controlen los recursos y los asignen a proveedores de servicios competitivos)	Sistemas públicos de elección competitiva
		Programas de reembolso y de vales
Rendir cuentas: ¿Ante quién?	<i>Garantía de calidad para el ciudadano o cliente</i> (establecer criterios de servicio al cliente y crear premios y penalizaciones para los organismos)	Criterios de servicio al cliente
		Reparación al cliente
		Avales de calidad
		Inspectores de calidad
		Sistemas de presentación de reclamaciones de los clientes
		<i>Ombudsman</i> (Defensor del cliente)

<i>Estrategia</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Herramienta</i>
<i>Del control</i> (Traspasar el control desde la cima y desde el centro)	<i>Capacitación organizativa</i> (dotar a los gestores de poder para gestionar)	Reforma de los sistemas administrativos
		Gestión sobre el terreno
		Exenciones
Mecanismo: poder	<i>Capacitación de empleados</i> (dotar a los empleados de primera línea de poder para mejorar los resultados)	Desestratificación de niveles directivos
		Desmantelamiento de silos funcionales
		Sociedades entre dirección y trabajadores
		Equipos de trabajo

Rendir cuentas: ¿A quién?	<i>Capacitación de comunidades</i> (dotar a las comunidades de poder para solucionar sus propios problemas)	Acuerdos de capacitación
		Órganos comunitarios de gobierno

<i>Estrategia</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Herramienta</i>
<i>De la cultura</i> (Desarrollar una cultura emprendedora)	<i>Cambiar los hábitos</i> (crear una nueva cultura mediante la introducción de nuevas experiencias)	Tomar contacto con los clientes y ponerse en la piel del cliente
		Rotación laboral
		Patrocinadores institucionales
Mecanismo: cultura	<i>Llegarles al corazón</i> (desarrollar un nuevo pacto dentro de la organización)	Crear nuevos símbolos e historias
		Celebrar el éxito
		Valorar el fracaso
		Reformar el lugar de trabajo
		Invertir en los empleados
Rendir cuentas: ¿Por qué? ¿Qué?	<i>Ganárselos mentalmente</i> (cambiar los modelos mentales de los empleados)	Comparar parámetros de rendimiento
		Grupos de aprendizaje y visitas sobre el terreno
		Conciencia de misión y visión compartida
		Articular valores, creencias y principios
		Centros de formación propios

FUENTE: Torrens (2019) a partir de Osborne y Plastrik (2003).



La estrategia central contribuye a esclarecer los objetivos y suprimir tareas inservibles; la de las consecuencias incentiva un buen rendimiento y penaliza una baja productividad; la del cliente hace caso a los usuarios; la del control pone la toma de decisiones en manos de quienes están más cerca de los problemas públicos, y la de la cultura contribuye al cambio de valores, hábitos y expectativas.

La primera estrategia (la central) tiene más que ver con el timón (dirección pública), y las cuatro estrategias restantes guardan mayor relación con los remos (gestión pública). La estrategia de la cultura es la más lenta pero la más sólida si consolida sus propósitos. Nunca puede implementarse sola, tiene que venir acompañada de las restantes para que cale. Las estrategias del control y de la cultura son las que padecen menor resistencia al cambio. La estrategia central y la de las consecuencias son las que pueden sufrir mayor oposición; también son las más poderosas. Elegir unas u otros condiciona el ritmo —más acelerado o más lento— de las mejoras.

En resumidas cuentas, en el establecimiento de programas y servicios públicos es importante tener en cuenta el valor público de la metodología de la ciencia política. Sin embargo, no basta con tenerlo en consideración. Hay que saber persuadir a los actores políticos para que otorguen dicho valor a los métodos. Porque técnicas y métodos no se abren paso en las políticas públicas si no se les da valor como condición necesaria para el mejor diseño de las políticas públicas. Por lo tanto, los métodos vinculados a la gestión pública tienen un rol primordial.

Por todo lo que hemos analizado, podemos aguantar estoicamente las impericias de la administración pública tradicional, cimentada en ocurrencias políticas, o bien tomar la decisión de adentrarnos en el conocimiento politológico de las técnicas y los métodos de la nueva gestión pública.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. F. (2008), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ARRELLANO, D. (2010), *Más allá de la reinención del gobierno*, México, Porrúa.
- ARRELLANO, D. (2004), *Gestión estratégica para el sector público*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BALLART, X. (2001), *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*, Madrid, Díaz de Santos.
- BALLART, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

- BARZELAY, M. (2003), *La nueva gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BARZELAY, M. (1998), *Atravesando la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- BOZEMÁN, B. (1988), *La gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, INAP.
- CEJUDO, G. M. (2011), *Nueva gestión pública*, México, Siglo XXI.
- DUSSAUGE, M. I. (2016), *Gestión por resultados*, México, Siglo XXI.
- FERLIE, E. et al. (2006), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- GORE, A. (1993), *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*, Vitoria-Gasteiz, Instituto Vasco de Administración Pública.
- GUY PETERS, B. (1999), *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HUGHES, O. E. (2012), *Public Management and Administration*, Londres, Palgrave-MacMillan.
- FONT, J. (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- LAUFER, R. y BURLAUD, A. (1989), *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LONGO, F. e YSA, T. (2012), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1989), *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- MOORE, M. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- MOYADO, F. (2010), *Gestión de calidad*, México, Siglo XXI.
- OCDE (1991), *La administración al servicio del público*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson.
- ONGARO, E. (2009), *Public Management Reform and Modernization*, Cheltenham Glos, Edward Elgar.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (2003), *Herramientas para transformar el gobierno*, Barcelona, Paidós.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998), *La reducción de la burocracia*, Barcelona, Paidós.

- PARRADO, S. (2015), *El análisis de la gestión pública*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. (2010), *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*, Madrid, INAP.
- PONT, J. (2017), *La innovación en la gestión pública*, Madrid, Catarata.
- PRATS, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, INAP.
- RAMIÓ, C. (2012), *La extraña pareja*, Madrid, Tecnos.
- RAMIÓ, C. (2010), *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Tecnos.
- SANCHO, D. (1999), *Gestión de servicios públicos*, Madrid, Tecnos.
- SOUSA, J. D. (2015), *Planificación gubernamental*, México, Oxford University Press.
- SUBIRATS, J. *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- TORRENS, X. (2019), “Gestión pública”, en M. CAMINAL y X. TORRENS (2019), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos.
- TORRENS, X. (2014), “Creación de valor y valor de la creación en políticas de innovación”, en R. BAÑÓN y R. TAMBOLEO (2014), *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.