

CUESTIONAMIENTOS CRÍTICOS Y PREOCUPACIONES SOBRE LA ESTRUCTURA Y LA NUEVA CULTURA DEL PARADIGMA DE LA NUEVA GESTIÓN O GERENCIA PÚBLICA

*Investigador**
José G. Vargas Hernández

*Investigador: Vargas, J. Doctor en Economía y Administración Pública. Profesor-Investigador del Departamento de Administración del Centro Universitario de Ciencias Económicas Administrativas de la Universidad de Guadalajara, México.

Correo electrónico:
jvargas2006@gmail.com

Recibido: 17 de marzo del 2016
Aceptado: 21 de junio del 2016

Resumen

Tiene por objetivo analizar críticamente la estructura y la nueva cultura del paradigma de la administración pública denominado como la nueva gestión o gerencia pública de las organizaciones públicas. El principal cuestionamiento es intentar explicar el ¿por qué de la disfuncionalidad de las prácticas gerenciales en la estructura y la nueva cultura de las organizaciones públicas que son copiadas del modelo centrado en los procesos administrativos de las prácticas de gestión de organizaciones privadas?

Palabras claves

Estructura; institucionalismo; nueva cultura organizacional; nueva gerencia pública; nueva gestión pública.

Abstract

This paper aims to critically analyze the structure and the new culture of public administration paradigm named as the new administration or public management of public organizations. The main challenge is to try to explain why the dysfunctional management practices in the structure and the new culture of public organizations that are copied from focusing on administrative processes management practices of private organizations model?

Key words

Structure; institutionalism; new organizational culture; new public management; new public management.

Introducción

Los académicos de la administración pública han sido ordinariamente cuidadosos para distinguir la administración de las organizaciones públicas, tanto de la política y del diseño mismo del Estado. Por ejemplo, la distribución y ejercicio del poder político y sus interrelaciones con el establecimiento de la responsabilidad de las estructuras y cultura administrativas de los estados. La nueva gerencia pública o gestión ha dado ímpetus prácticos e intelectuales sustanciales, a un amplio movimiento fuera del tradicional modelo burocrático de organización pública que ha sido descrito como pos-burocrático.

La nueva tendencia de la administración de los asuntos públicos, la nueva gerencia pública, ha sido denominada a partir de un movimiento de reinvención que se ha popularizado como el movimiento de reinvención del gobierno de David Osborne y Ted Gaebler (1992, 1993). El gerencialismo, como también se conoce a este paradigma, ha adquirido una fuerte influencia en la denominada nueva gerencia pública que se orienta principalmente hacia la administración interna de las organizaciones en donde el rol que juegan los administradores públicos como líderes es crucial.

Con la implementación de los procesos de la nueva gerencia pública, las organizaciones del sector público innovan formas de producción y distribución de servicios públicos a través de mecanismos tales como la privatización, subcontratación, cobros de derechos y cuotas, productos y aprovechamientos y asociacionismo entre varios niveles de gobierno y diferentes organizaciones voluntarias y empresas privadas. Muchos defensores de la nueva gerencia pública parecen asegurar y asumen que el respeto por los valores tradicionales del servicio público permanece a pesar de las mayores reformas en organización y administración y a pesar de la emergencia de nuevos valores.

Sin embargo, la implementación de este paradigma en la administración pública, ha dado origen a varios cuestionamientos y preocupaciones. Este trabajo pretende hacer una revisión de algunas de estas preocupaciones y cuestionamientos centrados principalmente en la estructura y la nueva cultura del paradigma de la nueva gerencia o gestión pública, mediante un análisis crítico bajo el enfoque del neo institucionalismo como marco teórico - metodológico.

2. La emergencia de un nuevo paradigma en administración pública: la Nueva Gerencia Pública

La gestión de las organizaciones públicas en el contexto actual de globalización de procesos económicos ha mostrado un agotamiento de paradigmas teórico-metodológicos, de objetivos académicos y de trabajo empírico. Los países que no son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE, han aceptado de diferentes formas las reformas de la nueva administración pública en otro paradigma que denomina la nueva gestión pública o nueva gerencia pública y que claman que representa un cambio de paradigma en una clara referencia al trabajo clásico de Thomas Kuhn en la revolución científica. El actual paradigma es una revolución que reta al viejo paradigma y al final lo lleva a su reemplazo.

Se pueden encontrar (Masterman, 1970, 61-65) más de veintiún significados de la palabra paradigma. El primero metafísico o epistemológico y no tiene realmente una relación con la validez científica.

Paradigma es un logro reconocido universalmente, un mito, una filosofía, un libro de texto o un trabajo clásico, una tradición entera, un logro científico, una analogía, una especulación metafísica exitosa una ideación aceptada en común, una ley, una fuente de herramientas, una ilustración estándar, una ideación del tipo de instrumentación, un paquete de tarjetas anómalas, una fábrica de herramientas de máquinas, una figura completa que puede ser vista de dos formas, un conjunto de instituciones políticas, un estándar aplicado a la cuasi-metafísica, un principio de organización que puede gobernar las percepciones por sí mismas, un punto de vista epistemológico general y una nueva forma de ver algo que define un amplio espectro de la realidad (Masterman, 1970, 61-65).

Este nuevo paradigma de la nueva gerencia pública o nueva gestión pública o constituye un intento de reforma de las administraciones burocráticas desde principios de los ochentas que se ha extendido a través de los países de la OCDE. El paradigma de la nueva gerencia pública se ha enfocado en la solución de los problemas intra organizacionales de las organizaciones públicas que pueden relacionarse con estilos de liderazgo autocráticos, ineficiente implementación de tec-

nologías de información y telecomunicación, sistemas de producción ineficiente de bienes y servicios, etc. (Klages and Hippler, 1991: 123f).

En un sentido más amplio la nueva gerencia pública es la gestión de las organizaciones del sector público. Y es en este sentido que también hay investigadores que como Burrell and Morgan (1977) argumentan que las teorías organizacionales se prestan a sí mismas al análisis kuhniano con diferentes escuelas que se suceden unas a otras en que cada nueva teoría o enfoque teórico soluciona las anomalías dejadas por los anteriores. Sin embargo, otros investigadores como Séguin-Bernard and Chanlat (1983) encontraron solamente dos paradigmas reales entre las diferentes teorías de la organización que son los paradigmas del funcionalismo y la teoría crítica.

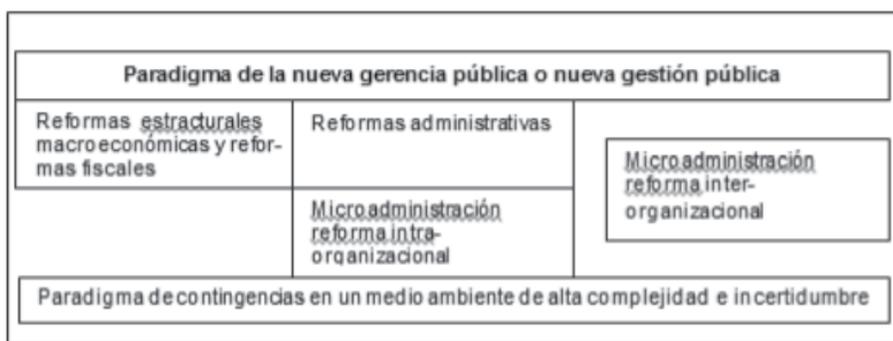
La nueva gerencia pública o nueva gestión pública es un paradigma que se sustenta en las reformas estructurales macroeconómicas y fiscales a la par que las reformas administrativas. En la base de todas estas reformas se encuentra el paradigma de contingencias en un medio ambiente de alta complejidad e incertidumbre, como se puede apreciar en la figura 1.

2. El paradigma de contingencias en un medio ambiente de alta complejidad e incertidumbre

La teoría de contingencias y sistemas abiertos emerge en 1965 bajo el supuesto de las organizaciones vistas como sistemas de partes interrelacionadas las cuales se relacionan al ambiente, énfasis en el ajuste de la estructura organizacional y el medio ambiente específicos de las organizaciones. La teoría organizacional y en particular la teoría de las contingencias en las organizaciones relacionan las estructuras de la firma a los ambientes o contextos organizacionales. Al hacerlo, han expandido la colección de explicaciones por ejemplo, el origen y la historia de las firmas, las formas de propiedad y control, el tamaño de la firma, la tec-

nología y su impacto en las organizaciones, la locación de la firma y las actividades y el grado de dependencia sobre otras organizaciones (Guillén, 1994). Las fuerzas ambientales se amalgaman en una nueva mezcla de elementos que promueven cambios en las estructuras, procesos y comportamientos organizacionales para el desarrollo de nuevos modelos que respondan con mejores servicios para la ciudadanía.

Figura 1: Paradigma de la nueva gerencia pública o nueva gestión pública



Fuente: Elaboración propia.

Las estructuras, comportamientos y procesos organizacionales, las percepciones de los diferentes roles y los papeles de las conductas son gobernados por las dependencias de los recursos externos y por la legitimidad de los valores en el medio ambiente (Lachman, Nedd, and Hinings, 1994). Estos análisis se realizan bajo diferentes circunstancias en las cuales los dominios y dimensiones que se comparan tienen ciertas políticas, programas, y variables institucionales en común y que son manipulables.

Las investigaciones realizadas por las escuelas de la excelencia y la de contingencias han mostrado que los procesos de burocratización se incrementan con el tamaño de las organizaciones de los sectores público y privado. Hage y Finsterbusch, K. (1987) adoptan una perspectiva de contingencias bajo el argumento de que las diferentes estructuras organizacionales son requeridas por diferentes contextos organizacionales, por ejemplo si un largo volumen de producto estandarizado o servicio se requiere cuando la formalización y la centralización alta del modelo burocrático mecánico es el más eficiente y efectivo de las formas organizacionales.

Los economistas han mostrado un interés creciente en la administración con la emergencia de una nueva economía de la organización que ha introducido los conceptos tales como las asimetrías de la información, teoría de la firma, complejidad, incertidumbre y riesgo, costos de transacción, teoría de la agencia-principal, derechos de propiedad y contratos explícitos e implícitos, etc. Bajo la lógica de los mercados competitivos, los académicos de la gobernanza pueden empezar con un relativamente parsimonioso punto de vista del sector público e introducir elementos de complejidad conceptual incluyendo aquellos sugeridos por la teoría burocrática y por las perspectivas sociológicas y de la psicología social y el comportamiento inter organizacional.

Por lo tanto, desde el principio, esta estrategia consistentemente construye en la flexibilidad, la capacidad para hacer modificaciones y cambios profundos en las estructuras, los comportamientos, los sistemas y los procesos, en tanto que la organización aprende.

En ambientes de alta complejidad e incertidumbre, las organizaciones se encuentran involucradas en niveles de alta competitividad y volatilidad solo preparando su estrategia por su sobrevivencia y desenraizando las jerarquías organizacionales en actividades basadas funcionalmente para reestructurarlas en prácticas orientadas al productor. La introducción de estos fundamentos incluye aquellos sugeridos por la teoría económica por sí mismos, así como aquellos sugeridos por las perspectivas sociológicas y de la psicología social sobre los comportamientos organizacionales e inter-organizacionales. Los fundamentos parsimoniosos de una teoría de la administración de organizaciones públicas dentro de los mercados competitivos pueden introducirse en forma considerablemente en la complejidad.

La complejidad se refiere al grado de diferenciación en una organización. Los componentes de la estructura son la complejidad, la formalización y la centralización. La formalización es el grado en el cual los trabajos en la organización son estandarizados (Robbins and Barnwell, 2006; Robbins, 1991). Se expresa en la especialización en la división del trabajo, el agrupamiento de las actividades en departamentos, divisiones y secciones, el número de niveles de la organización, el número de posiciones controladas por un supervisor y la dispersión geográfica de las actividades del trabajo.

Cada sector organizacional despliega sus propias características y elementos organizacionales que los hace diferentes, como los grados de simplicidad o complejidad de las estructuras organizacionales formales, las interacciones de los grupos de interés, los agentes y promotores, las fuerzas que impulsan los diferentes procesos organizacionales, las finanzas, capacidades y recursos, etc. Estas diferencias de las características y elementos de los sectores organizacionales no necesariamente son perdurables, justificándose los cambios debido a las variables ambientales y contextuales tales como los niveles de complejidad e incertidumbre en que el sector organizacional tiene que responder a través de sus propias estrategias organizacionales.

La posibilidad estratégica de las organizaciones públicas por los cuales la teoría firma es creada y desarrollada puede ser atribuida a la presencia del riesgo, la complejidad e incertidumbre, la existencia del oportunismo y las asimetrías de la información, lo incompleto de los contratos de empleos y los conflictos de interés dentro de la organización, lo que se implica por ejemplo en la naturaleza de organizaciones complejas, etc. La estrategia de la gestión se refiere al plan de acción de quien sea sobre algunas partes de la corporación (Spulber, 1994, 356) y en este caso de las organizaciones públicas, pero sobre todo la estrategia organizacional se refiere a la forma en que se orientan los recursos organizacionales internos de la organización en función de la complejidad e incertidumbre de su medio ambiente.

Las complejidades de los diferentes temas de política pública y sus implicaciones para los intereses de los agentes económicos y los actores políticos y sociales involucrados, ha dado espacio a la emergencia de organizaciones de asesoramiento, consultoría y cabildeo quienes habilidosamente cultivan las relaciones de influencia. Los administradores de las organizaciones públicas para Lynn (1996), tienen dificultades para enfrentar la complejidad organizacional sustantiva y para penetrar la confusión de los detalles de tal forma que les permita identificar los temas esenciales. Los administradores públicos no consiguen determinar la complejidad de las diversas formas en las cuales aparentemente los diferentes asuntos son disparados y sus relaciones con los hechos.

La estrategia de ensayo y error se deriva de la observación de que no se puede hacer lo correcto desde

el primer inicio. Por ejemplo, el concepto de servicio humano voluntario de las organizaciones públicas presenta retos para el análisis debido a su grado de complejidad en los mecanismos de gobernanza que implica la generación de estructuras de autoridad en las organizaciones públicas y de relaciones entre los diferentes grupos de interés, miembros fundadores, accionistas, agentes, empresarios, líderes carismáticos, usuarios de los servicios, etc.

El espíritu de la organización ha sido descuidado, al igual que los objetivos organizacionales y los comportamientos y actitudes de los miembros. Al mismo tiempo, las metas y objetivos de las organizaciones dicen cosas acerca de los procesos de la agencia pública, de la toma de decisiones del administrador de las organizaciones y las estructuras y comportamientos de las organizaciones.

En las situaciones en las cuales los gobiernos quieren ser actores en funciones de compradores independientes, se enfrentan con dureza a niveles más altos de incertidumbre para tener conocimiento y para enfrentar con su capacidad para administrar en el interés público así como para promover el bienestar general. El ejercicio de la gestión pública en ambientes de alta complejidad e incertidumbre requiere que los directivos y ejecutivos públicos tengan las herramientas de análisis particulares para el trato de los diversos asuntos públicos mediante el desarrollo de las habilidades analíticas críticas a través del entrenamiento en heurística aplicada.

En la práctica, las organizaciones de los diferentes niveles de gobierno a través de la nueva gestión pública o nueva gerencia pública alientan el empleo de las prácticas administrativas del sector privado. Las preocupaciones se escuchan en tres grupos: la tensión y la incertidumbre que surge de la reducción del empleo, los temas del empleo surgen por los experimentos organizacionales discutidos en la sección previa y los temas de no partidismo y mérito en el servicio público del futuro. El régimen de empleo debe por tanto facilitar un razonable movimiento dentro y entre las organizaciones de servicio público, incluyendo entre departamentos y agencias de servicios. Las investigaciones empíricas concluyen que la mejora del desempeño organizacional es una función no solamente del sistema, las estructuras, la cultura y los valores de los miembros.

2.1 Las reformas estructurales

En el contexto de la economía globalizada, las reformas estructurales y las institucionales del Estado nacional se han convertido en inevitables. Un amplio rango de reformas estructurales basadas en la necesidad de cambio en la economía aunado a los procesos de globalización económica implicaron la aplicación de modelos de mercado y principios de negocios para la administración de las organizaciones públicas, la cual es denominada como la nueva gestión pública. Ha sido el rango de las reformas estructurales del Estado introducidas por los conservadores las que han producido mayores cambios en las organizaciones y funciones del gobierno.

Muchas de estas reformas estructurales están conectadas con el movimiento de reformas conocido como la nueva gerencia pública la cual se basa ampliamente en la aplicación de mecanismos de mercado y en principios de negocios al sector público. Las reformas estructurales vienen a ser la semilla bajo la rúbrica de la nueva gerencia pública que impulsa su implementación con el uso de las técnicas administrativas que son exitosas en el sector empresarial privado.

Tanto los proponentes como los críticos de la nueva gerencia pública no han sido muy claros al exponer los fundamentos. De la misma manera, para evitar la confusión al equilibrar la nueva gerencia pública con las reformas estructurales en lo general y por las fallas para hacer las distinciones de cada una de ellas en sus componentes principales, entre los que se enfatizan la reducción de las actividades de las organizaciones públicas del gobierno mediante procesos privatizadores y de contratación, la creación de nuevas formas organizacionales, tales como las agencias de servicios, las alianzas estratégicas, y la adopción y adaptación de nuevos enfoques administrativos tales como el empoderamiento o empowerment.

Los resultados de las políticas estructurales institucionales explican las dinámicas organizacionales cuyos efectos significativos incluyen la competencia administrativa de proyectos para lograr equilibrios de los miembros en el logro de los objetivos. Las reformas estructurales recientes y anticipadas en la organización y administración del servicio público prometen complicar significativamente sus responsabilidades éticas. Las reformas estructurales han resultado en el

desmantelamiento de un sistema de servicio civil unificado y monolítico como se institucionalizó en el siglo XIX, llegando a desarrollar una federación flexible de pequeñas unidades organizacionales o agencias y corresponsalías (Kemp, 1993, p. 8).

3 .Reformas administrativas al aparato burocrático del Estado nacional

El uso de la tecnología intervenciones estructurales, comportamentales, de procesos y socio-técnicas a nivel macro-organizacional utiliza instrumentos y herramientas administrativas, financieras, de recursos humanos. Las reformas estructurales radicales de las organizaciones del sector público y las reformas en la informatización son motivadas por el enfoque de la reingeniería de procesos de negocios y arrastradas por la revolución de las tecnologías de la información y comunicación (TICs).

El término manejo de la información comprende cinco elementos al menos, entre otros, se consideran la introducción del mensaje basado en la tecnología para dar forma y cuidado del proceso de recuperación de la información, el re arreglo de la información, los flujos y las relaciones de la información que facilitan los procesos administrativos de la información en las organizaciones, cambios de la estructura organizacional en las cuales se introduce la información de la tecnología, el desarrollo de las políticas de la información como un área diferenciada de la toma de decisiones de la organización y el uso de la experiencia específica en el campo de la información.

La administración pública de los gobiernos ha tenido profundas reformas mayores con la emergencia de la nueva gerencia pública desde los inicios de principios de los sesenta. Desde principios de los ochenta se han impulsado la reforma administrativa denominada como la nueva gerencia pública o nueva gestión pública que ha sido implementada a través de los países miembros de la OCDE. La administración orientada a la liberación y la enfocada al mercado han surgido principalmente por la asociación cercana con la revolución global en la administración pública, una revolución alentada por

un interés en la reforma estructural gubernamental en gran escala.

En el concepto de gerencia pública como la forma de gerenciar las organizaciones del sector público, considera como facetas las actividades para manejar las organizaciones del sector público bajo el criterio de que la práctica política y administrativa se presenta con frecuencia dentro del contexto de las reformas administrativas. Los académicos como los políticos y burócratas de los gobiernos consideran que la nueva gerencia pública es una forma diferente y mejor que la administración pública para estudiar y mejorar las organizaciones públicas y la administración pública. La propuesta de la nueva gestión pública intenta comparar los nuevos di-ñeos de modelos con los existentes bajo la etiqueta de la administración pública tradicional.

Tabla 1: Componentes de la nueva gestión pública y de la administración pública

Componentes	Nueva gestión pública	La administración pública tradicional
Enfoque	Clientes	Ciudadanos y comunidades
Medios principales	Administración	Formulación de políticas
Características de los servidores públicos	Emprendedor (Actuando)	Analista (Pensando)
Valores	Emprendurismo, libertad para los administradores, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, toma de decisiones	Responsabilidad ministerial, prudencial, estabilidad, ética, probidad, justicia, transparencia
Vocabulario	Servicio a clientes, calidad, habilidades, gerencialismo, empoderamiento, privatización	Interés público, democracia, equidad social, debido a procesos
Cultura	Sector privado, innovación, administración de negocios, rendición de cuentas por resultados, dicotomía política-administración	Burocrático, jerárquico, funcionalismo, estabilidad, procesos de rendición, continuo política-administración
Estructuras	Servicio civil como unidades organizacionales, gobierno simple y frugal, introducción a mecanismos de quasi-mercado, descentralización	Servicio civil como una institución, departamentos grandes, sistemas amplios de gobierno, asignación de recursos por la autoridad central

La nueva gerencia pública es un concepto de tipo ideal de la estructura, procesos, comportamiento y funcionamiento de la administración pública basada en los elementos organizacionales los cuales son globalmente aceptados como elementos de la nueva gerencia pública intrínseca.

4. Cuestionamientos al paradigma de la nueva gerencia pública o nueva gestión pública

Los promotores del nuevo paradigma de la nueva gestión pública anuncian que el paradigma de la administración pública burocrática está muerto y que se está atestiguando el nacimiento del paradigma post burocrático y post-moderno. Se cuestiona si la nueva gerencia pública es un paradigma en el sentido Kuhniano y las consecuencias para el estudio y adquisición del conocimiento en las organizaciones públicas.

Se cuestiona si la gerencia pública es un nuevo paradigma entre otras razones porque representa la introducción de ideas del campo de la administración privada a otro de la administración pública, tales como una transferencia o préstamo que puede ser fructífero. Por otra parte, también está la cuestión de que los paradigmas llevan a reflejar el grado de diferencias entre el nuevo paradigma de la gerencia pública y el viejo de la administración pública.

Al respecto Kuhn lo dice (1970, 299) que puede representar una transferencia espuria. Por ejemplo, Moe (1993, 46, 48) reconoce la existencia de un hueco entre la teoría de este paradigma legal y su implementación, en tiempo extra los legisladores sufren más y más de pensamiento no deseado debido a sus intereses, tienen una redacción descuidada, e indiferencia lamentable para la organización del sector público.

5. Método centrado en el modelo analítico para la nueva gerencia pública

El modelo analítico que se emplea para el análisis crítico del paradigma de la nueva gerencia o gestión pública se fundamenta en las bases teórico-metodológicas del neo institucionalismo. Sobre esta teoría, el neo institucionalismo, se revisan las variables de estructura

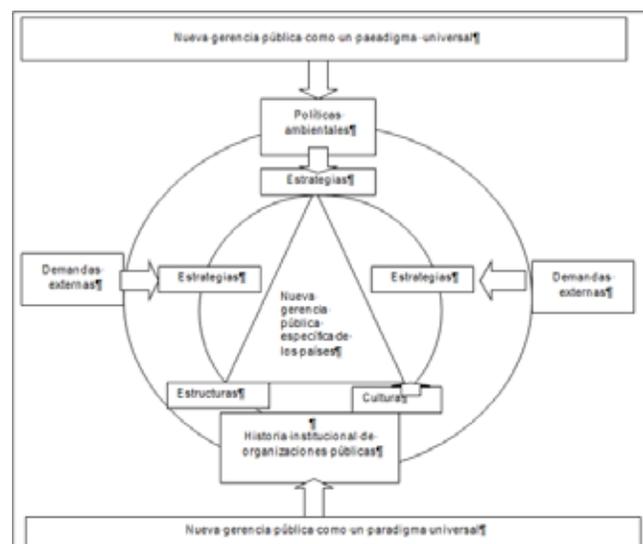
y cultura organizacionales para delimitar las preocupaciones y cuestionamientos de la nueva gerencia pública o nueva gestión pública como un paradigma universal.

5.1 El institucionalismo como fundamento del análisis organizacional

Los modelos de refinamiento considerables de análisis organizacional e institucional pueden resultar de los esfuerzos para representar un punto de vista doblemente fértil de las organizaciones mientras que se acepta la disciplina de una lógica consistente subyacente. Las organizaciones se encuentran inmersas en la sociedad y se interrelacionan con las instituciones económicas, políticas, culturales, etc. El análisis de los procesos históricos institucionales para ser constructivos, deben relacionarse con las variables mediadoras de las relaciones sociales.

El nuevo institucionalismo, no es un marco de referencia consistente de análisis, sino más bien un conjunto de ideas analíticas relacionadas, las cuales están todas realmente conectadas a diferentes corrientes y perspectivas científicas bajo la noción de que la organización de la vida política de una sociedad hace la diferencia (March and Olsen, 1984, p. 747). Por lo tanto, se concluye que los roles de las instituciones deben ser considerados en forma explícita y sistemática.

Figura 2: Nueva gerencia o gestión pública como un paradigma universal



Fuente: Elaboración Propia.

Los teóricos de la administración de las organizaciones públicas tratan dos temas que son críticos. El primero es el uso del marco teórico-metodológico de la teoría del institucionalismo y neo institucionalismo para complementar e implementar la investigación de las mejores prácticas de la administración pública. Keetl and Milward (1990, 1996) consideran que en el análisis de las mejores prácticas los investigadores generalmente ignoran el contexto institucional. Los teóricos y analistas organizacionales asumen que los elementos institucionales tales como la historia, el contexto, la propiedad institucional, etc., no importan como variables que expliquen los resultados organizacionales, por ejemplo la protección opera para ocultar la coordinación en una red de agencias no lucrativas que entregan servicios bajo contrato a una agencia del Estado.

Los acercamientos teórico-metodológicos centrados en el nuevo institucionalismo y la teoría de redes con sus implicaciones desde el análisis sociológico son dos fuentes de análisis de los procesos de la administración de organizaciones públicas. El nuevo institucionalismo es una perspectiva teórica-metodológica multidisciplinaria que cubre los campos de la historia, la ciencia política, la economía, la sociología y la teoría organizacional.

Tabla 2: Caracterización del institucionalismo

	Institucionalismo sociológico	Institucionalismo histórico	Institucionalismo de elección racional
Institución	Cualquier interacción social de una calidad que se da por dada	Estructuras formales e informales, no clases o normas	Reglas y procedimientos formales e informales
Ontología	Constructivismo fuerte	Constructivismo débil	Realismo
Racionalidad	Institucionalidad / apropiación	Apropiación	Instrumentalismo
Objetos de estudio clave	Campos organizacionales	Políticas públicas y constelaciones de poder	Resultados de elección pública
Autores ejemplares	Brunsson, DiMaggio, March, Meyer, Olsen, Powell, Scott	Hall, Pierson, Rothstein, Skocpol, Skowronek, Steinmo, Thelen, Weir	Levi, Hedström, North, Shepsle, Weingast, Williamson

Fuente: Elaboración propia.

Los supuestos del institucionalismo y nuevo institucionalismo para el análisis organizacional sirven como marcos de referencia paralelos para la teoría económica como en el caso en que las instituciones sustituyen a las jerarquías de la autoridad por el intercambio del mercado. Posteriormente, en la última década del siglo pasado se desarrollaron bajo los enfoques del institucionalismo comparativo al mismo tiempo que el emprendurismo étnico, la identificación explícita de las relaciones sociales autónomas de las organizaciones como formas distintas al acercamiento de capital social.

Como en otros casos, son las ideas adoptadas de la economía de las organizaciones de las teorías que proceden de la nueva economía institucional y de la nueva economía política. A pesar de los matices teóricos-metodológicos de la nueva economía institucional y sus implicaciones en la teoría económica solamente es inadecuado para describir con sutileza las estrategias de la administración privada.

El nivel de análisis macro hace referencia a las relaciones de la sociedad, estado y economía así como a las capacidades, responsabilidad y confianza de las instituciones mientras que el nivel de análisis de la autonomía a nivel micro se orienta a las inter relaciones intra comunitarias y a las redes extra comunitarias. Las instituciones y las grandes organizaciones formales ejercitan una influencia formativa directa en los individuos en el carácter del régimen. Los sistemas políticos y administrativos de los Estados con gobiernos altamente institucionalizados han tenido un énfasis en los diseños organizacionales de la administración pública (Aucoin, 1990).

La administración de las organizaciones públicas se asocia con la decisión y prácticas de aquellos a niveles de alta dirección de las organizaciones y las instituciones (Elwood, 1996). Las interrelaciones internas y externas entre los diferentes grupos sociales y las instituciones económicas, políticas y culturales repercuten en la prospectiva de desarrollo sustentable y equitativo así como en un modelo de gobernanza más participativa y justa.

Las instituciones del desarrollo que son coherentes dan sustento a la sinergia e integridad organizacional en la que sus grupos constituyentes interactúan entre ellos en el tiempo para hacer cambios profundos en la

importancia relativa de las diferentes dimensiones. Por ejemplo, la calidad de las instituciones del gobierno y del Estado que comprenden un amplio rango que van desde los Estados predatorios hasta los activamente desarrollistas. Las iniciativas de desarrollo a las comunidades lanzadas de arriba hacia abajo por los asesores de las organizaciones no gubernamentales externas a quienes pretenden servir, por ejemplo en el caso de las instituciones bancarias y financieras, requieren ganar la confianza a través de diferentes formas de organización para instrumentalizar la credibilidad, la integridad y la sinergia.

La percepción de las instituciones como políticas locales donde ocurren la contestación, la negociación y la lucha entre los diferentes grupos y relaciones como si fueran un asunto de rutina (Clegg, 1989), entonces los procesos de cambio organizacional sirven para afinar el enfoque así como la intensidad de las luchas políticas. Las divergencias y conflictos entre los grupos de interés en el contexto y en el ambiente organizacionales que evolucionan con nuevas formas de procesos de reforma y contención y generan cambios institucionales a través de otros procesos de cultura, poder, autonomía, seguridad, condiciones y sobrevivencia, etc.

La creación, diseño y desarrollo institucional son exclusivamente tareas instrumentales del administrador de organizaciones públicas que sirven de ayuda y de objetivo a la administración de la política pública (Lynn, 1996, 117). En este sentido, el enfoque de North (1981) sobre la creación y desarrollo de las instituciones no está en acuerdo con el enfoque de Shepsle (1989). El desarrollo institucional de las organizaciones religiosas, gubernamentales, cuasi-gubernamentales, de caridad privada, etc., se presentan así mismas como aquellas organizaciones que desarrollan, mantienen y guardan los ideales y valores en sus propias agendas. Los asesores institucionales del desarrollo muchas de las veces provienen de organizaciones que tienen bajos niveles de integridad, confianza y credibilidad, poco contribuyen en la construcción de relaciones requeridas para la viabilidad de sus programas.

La distinción entre status y reforma institucional consiste de cambios rápidos que incluyen los principios y las reglas que gobiernan las organizaciones y las conductas de los administradores. El fenómeno de reforma constituida de cambio rápido institucional es

menos frecuente, a pesar de que incluye los principios y las reglas que gobiernan las organizaciones y las conductas de los administradores.

Algunos de los fenómenos y procesos bajo el análisis de la administración de las organizaciones públicas incluyen la autonomía burocrática, la discreción coercitiva y la rendición de cuentas, el diseño institucional orientado a resultados, las relaciones entre las políticas, la administración, las organizaciones, la entrega del servicio y la política pública administrable, etc. La integridad organizacional se refiere a la autonomía, coherencia institucional, competencia y capacidad organizacional. La integridad y la sinergia organizacionales aseguran una mayor eficiencia y efectividad y minimizan las disfuncionalidades potenciales de corrupción y maldad institucionales.

Las investigaciones en el análisis institucional de la gestión pública y la política pública han llevado a Lynn (1996) a considerar de un posible retorno que lo lleva a cuestionar la existencia de un papel para los investigadores de la gestión pública dentro de la comunidad de la política pública. La formulación e implementación de las políticas públicas en la gestión pública se consideran como actividades que involucran crecientemente a mayores números de diferentes instituciones y organizaciones donde las interdependencias prevalecen, la responsabilidad tiende a tornarse difusa y al mismo tiempo la acción coordinada es vista como más y más necesaria en los problemas sociales que son más y más complejos.

La perspectiva de la gestión pública tiende a considerar al gobierno de arriba hacia abajo enfatizando los procesos administrativos como instituciones que involucran la toma de decisiones en los servicios públicos y sus interacciones con los ministros y su congreso, las leyes y regulaciones, rendición de cuentas, organización gubernamental, políticas públicas, etc. Cuando Putnam (1993, 172) analiza cómo trabaja la democracia concluye que las instituciones democráticas no pueden ser construidas desde arriba hacia abajo o al menos no tan fácilmente deben ser edificadas en la tradición diaria y confianza y virtud cívica entre los ciudadanos.

Las relaciones democráticas son en esencia una formación espontánea de los miembros de grupos desde

abajo hacia arriba para dar una respuesta a sus bajos niveles de acceso y participación en determinadas instituciones. Las organizaciones participativas son empoderadas en sus comunidades locales con sus relaciones con las instituciones formales para asumir responsabilidades por su propio bienestar individual y comunitario. La participación de las personas en los levantamientos y disturbios aseguran que descubran y actúen con sus capacidades de poder que confluyen en las diferentes formas específicas de organización económica y política que conducen a nuevos arreglos institucionales. Los equipos de trabajo necesitan orquestar procesos de experimentación-aprendizaje y experimentación-adaptación, para lo cual los mejores arreglos organizacionales e institucionales evolucionan.

La relación existente entre las funciones del administrador público individual con las influencias formativas de las organizaciones públicas y las instituciones está en el centro de los asuntos relacionados con la democracia, el liderazgo político y los asuntos de la administración pública. Las conductas estratégicas de los administradores de organizaciones públicas manifiestas en las alianzas estratégicas constituyen un ancla para la continuidad del desarrollo institucional cuando se presentan obstáculos en la disponibilidad de los recursos y capacidades. En muchos de los casos se excluyen de estas deliberaciones a aquellos no formados en organizaciones e instituciones civiles y sociales.

El reto para los administradores públicos es el ejercicio de su liderazgo en las organizaciones públicas, y por lo tanto, asegurar que otras instituciones de la sociedad, desde las legislaturas federales y locales, pasando por organizaciones de los medios de comunicación y la prensa hasta las organizaciones ciudadanas de base comunitaria cuidadosamente canalicen este liderazgo en formas que promueven el bienestar general de todos. Por otra parte, los ministros y diputados tienen la obligación, en ocasiones, para hablar dentro del gobierno por una larga proyección de la gobernanza y la gobernabilidad de las instituciones contra un término menos largo de preocupaciones políticas que tienden a su vez a preocupar a los ministros, a pesar de que al hacerlo se puede incurrir en el desplacer ministerial.

Las personas que trabajan en cualquier agencia u organización pública donde hay presencia de un fuerte liderazgo, rápidamente pueden enfocarse para crear y mantener su nicho institucional y maximizan

sus propias conveniencias personales. En ciertos casos de situación extrema, la cooperación en situaciones de emergencia institucional se diluye en un problema de coordinación pura. El capital social se cultiva, se desarrolla y se mantiene en la formalidad de las organizaciones de la comunidad y las instituciones externas en donde las relaciones sociales y económicas son mutuamente beneficiosas. Lo que se pierde en esta formulación es la orientación de la gestión pública que tiene lugar al nivel de las organizaciones e instituciones que son débiles en el campo de la administración pública (Lynn 1996a, 1996b, 1997).

5.2 La estructura de gobernanza

Otro cuestionamiento es la evaluación de las contribuciones de las habilidades de la gestión pública en el ejercicio discrecional con relación a los resultados del gobierno dados por la indudable importancia de factores tales como el diseño de la política pública, la dependencia de los recursos y las estructuras organizacionales. La reforma del gobierno y la estructura de gobernanza es uno de los retos clave que confronta el papel del Gobierno Central en los años recientes.

Las últimas décadas han mostrado cambios profundos en las estructuras organizacionales de la organización económica y los derechos sociales. Estos cambios han tenido un alto impacto en el incremento de niveles de privaciones, pobreza y exclusión social. En materia de organización son importantes las variables de estructuras y estrategias organizacionales que se vinculan al poder, influencia y control.

El grado de interacciones benéficas que resultan de la coordinación de estas dimensiones y combinaciones de las relaciones entre la organización de la sociedad, la estructura del Estado y la naturaleza e involucramiento de las actividades corporativas y cívicas constituyen los factores determinantes del nivel de desarrollo. Los procesos de gobernanza implican las formas de coordinación social entre las relaciones interdependientes y algunas veces complejas entre las diferentes agencias son coordinadas para lograr la estabilidad entre un rango de intereses de organizaciones públicas y privadas (Kooiman, 1993). No obstante, a pesar de que su propiedad y sus orígenes se sustentan firmemente en un sector organizacional, comparten la posesión de algunos elementos estructurales de otros sectores organizacionales.

Los autores Billis and Glennerster (1998) demuestran que el concepto de sectores organizacionales es una herramienta poderosa de explicación con argumentos de que ningún sector tiene un monopolio de características estructurales inherentes que sean virtuosas, tales como la propiedad, recursos organizacionales y grupos de interés, etc., que predispongan a percepciones de diferentes estados de des-ventaja experimentados por los usuarios de los servicios de dichas organizaciones definidos en términos financieros, personales, sociales y comunitarios.

La ventaja o desventaja comparativa de los sectores organizacionales requiere analizar las interacciones entre los proveedores y usuarios de diferentes agencias. La ventaja competitiva local es un acercamiento para analizar las interacciones entre los elementos estructurales de las agencias que inciden en las respuestas específicas de las organizaciones a las demandas de su entorno y que favorecen su desarrollo. Una diferencia estructural radica en la constitución estatutaria de las organizaciones, aquellas que tienen responsabilidad frente a los electorados y las organizaciones privadas que no lo están.

La estructura de la organización social y gubernamental es el reflejo de los procesos históricos, culturales, sociales, políticos y eco-nómicos. Por ejemplo, alrededor de la institución del parentesco se han estructurado las organizaciones y las instituciones económicas, sociales, políticas y religiosas en las sociedades pre-estatales. El institucionalismo comparativo extiende la tesis de Weber (1982, 1996) con el argumento de la existencia de dimensiones organizacionales, las estructuras internas que establecen y desarrollan la continuidad de las capacidades y la credibilidad interna en relación con los grupos de interés y clientes externos. La relación de la estructura interna del Estado con la sociedad se sostiene por igual para las organizaciones y la sociedad.

Las organizaciones públicas existen para administrar las regulaciones establecidas en las leyes y reglamentos correspondientes en cada elemento de su ser, su estructura, su personal de asesores, el presupuesto y el propósito como el producto de la autoridad legal (Fesler and Kettl, 1991, 9).

En los tiempos actuales, de acuerdo a Kettl (1993, a, b) en tanto las fronteras entre las naciones se borran por los procesos de globalización económica y por los cambios en los procesos de administración burocrática a nuevas formas de gerencia pública, llega a ser más difícil de determinar con confianza dónde están las fronteras de las organizaciones gubernamentales, tales como dónde inician las organizaciones y agencias del gobierno y dónde terminan en sus interrelaciones con otras estructuras organizacionales tales como los contratistas.

Se argumenta por simplicidad que hay ambigüedad en las organizaciones en donde se mezclan las interrelaciones individuales y de asociaciones de grupos. La ambigüedad de los grupos de interés surge y se acompaña de las tensiones profundas que resultan de la confrontación de demandas entre las estructuras de mando burocrático del personal a sueldo con los requerimientos para la membresía de los individuos cuyos esfuerzos voluntarios dan sustento a una asociación democrática.

Las fallas de las jerarquías individuales identificadas con las burocracias públicas y el mercado político representan el punto crítico para terminar en la formalidad de una ambigüedad organizacional. Sin embargo, las estructuras organizacionales burocráticas son menos ambiguas, usualmente sujetas a rendición de cuentas y transparencia de acciones no necesariamente son efectivas en la entrega de los servicios humanos y la satisfacción de necesidades individuales y colectivas.

Las estructuras de los gobiernos burocráticos se reconfiguran con el apoyo de las nuevas técnicas administrativas, el soporte de sistemas de comunicación interna y externa y procesos de innovación para desarrollar nuevas formas organizacionales.

Las estructuras de gobernanza de los Estados cambian pero las naciones Estado continúan controlando importantes recursos que les permitan influenciar de varios grados los resultados de las políticas. Los recursos con que cuentan los diferentes actores pueden ser organizacionalmente determinados y estructurados de conformidad con la forma e intensidad del ejercicio del poder que delimita como deben de ser usados esos recursos para alcanzar las metas establecidas. Cer-

ny (1990) argumenta que el papel de los actores del Estado cambia por la crítica locación en el creciente campo estructurado y penetrado de acción de las organizaciones transnacionales. Estas interrelaciones actualmente incrementan el impacto de la estructura del Estado en formas complejas entre el Estado y las organizaciones transnacionales y entre el Estado.

El acercamiento teórico para el análisis de las organizaciones públicas se ejemplifica mejor por Rosenthal (1982) y Kelman (1990) quienes analizan cómo las políticas y estructuras organizacionales afectan el desempeño organizacional y administrativo. La participación compartida de las organizaciones de trabajadores, ciudadanos, residentes, civiles, etc. y otras organizaciones como las agencias del Estado, crean posibilidades de clases sociales locales y específicamente de los grupos de interés local que se organizan a lo largo de las líneas que son definidas por la división del trabajo. La referencia de Lynn (1996a, 104) es obligada en el contexto virtualmente de cada tema significativo en la agenda para la decisión pública y política que involucran temas institucionales y estructurales (Lynn, 1996b, 1997).

El cambio económico protege los nuevos arreglos institucionales bajo las regulaciones de Estado sobre los públicos masivos porque la construcción de nuevas formas institucionales y los arreglos organizacionales posibilitan la realización de poderes desde abajo hacia arriba de la estructura de poder de las organizaciones públicas, son difíciles de ser entendidas por las clases populares. Un arreglo institucional representa un orden establecido con un patrón de interés y distribución del valor entre los diferentes grupos de interés.

Derivado de la teoría del agente-principal, la teoría de los contratos implícitos y la economía de los costos de transacción agregan sutilezas conceptuales a la relación entre la estrategia y la estructura del mercado. El liderazgo organizacional y las estrategias administrativas son por tanto, fenómenos endógenos a la teoría de la firma dentro de sus estructuras organizacionales, industriales y de mercado porque los hechos se relacionan con el mercado de la firma y la industria de tal forma que predicen las estrategias administrativas de la firma. Las estructuras institucionales que son responsables de la implementación de las políticas públicas pueden ser sub-contratadas en organizaciones diferentes y separadas.

Las estructuras formales de las organizaciones se corresponden con lo que debe ser denominado como la concreta expresión de la política pública que incluye las metas de los objetivos legislados, las oficinas y agencias con obligaciones asignadas, organizaciones, diseños de políticas, presupuestos y arreglos financieros y de contabilidad. El acercamiento teórico de Rosenthal (1982) y Kelman (1990) investigadores de las comunidades de políticas públicas, proporciona las bases para el análisis institucional y organizacional de las políticas y las estructuras que afectan el desempeño administrativo y organizacional. Hay un número infinito de formas en las cuales estas dimensiones estructurales pueden ponerse juntas en las organizaciones, pero mientras que todas las burocracias juntas son diferentes, también hay similares, cada una con diferentes estructuras básicas de organización.

Tabla 3: Cuatro estructuras básicas de organización

Estructura	Características	Oportunidad
Burocrático-Mecánica	Pequeña variedad de especialistas Generalistas como administradores Altamente centralizados Autoridad basada en posiciones Líder fijado Altamente estratificado Reglas y responsabilidades claras Alta formalización	Gran demanda por servicios Servicios estandarizados Economías de escala tecnologías simples.

Orgánica profesional	<ul style="list-style-type: none"> Gran variedad de especialización Profesionales como administradores Altamente descentralizada Autoridad con frecuencia basada en habilidades Liderazgo cambiante Altamente igualitaria Baja formalización Roles y responsabilidades no definidos 	<ul style="list-style-type: none"> Pequeña demanda Servicios no estandarizados No economías de escala Tecnologías complejas Alta calidad Adaptable a las condiciones cambiantes.
Artesanía tradicional	<ul style="list-style-type: none"> Habilidades artesanales y semiprofesionales Centralizados pero autonomía del trabajo Con frecuencia dominado por el fundador Pequeño componente administrativo Baja formalización Tamaño pequeño 	<ul style="list-style-type: none"> Demanda local moderada Servicios parcialmente estandarizados No hay economías de escala Tecnologías simples Fácil de iniciar Adaptados a las necesidades locales
Mecánica-orgánica mixta	<ul style="list-style-type: none"> Ingenieros y especialistas Agentes del campo profesional Centralizada y descentralizada Tamaño grande Algunos componentes mecánicamente estructurados y algunos orgánicamente estructurados Tecnología sofisticada Capital intensivo Dominación por comités 	<ul style="list-style-type: none"> Demanda de moderada a grande Productos múltiples de la misma tecnología Economías de escala Tecnologías complejas Diversificación como estrategia Productiva y adaptable Altos costos de inicio Posibles conflictos de valor

Fuente: Adaptado de Hage y Finsterbusch (1987).

Se observa que la estructura puede ser puesta en la organización pública y que hay de hecho solamente pocos tipos básicos de configuración estructural, cada una de las cuales tienen considerables potenciales para variaciones en detalles. En este mismo sentido, las configuraciones organizacionales se estructuran en función de los procesos rutinarios para el ofrecimiento de servicios específicos. La administración puede ser una organización funcional separada y distinta y una que comparte las mismas estructuras que las áreas operativas.

En la teoría social se origina el concepto de campo organizacional a partir del cual, los procesos de la burocratización y otras formas de cambio ocurren (DiMaggio and Powell, 1991, 64) como el resultado de los procesos que hacen registros más similares sin necesariamente hacerlos más eficientes. Esto resulta porque se supone que la definición de campo estructural es como una tarea reconocida de la vida institucional

tal como ocurre en las agencias reguladoras (DiMaggio and Powell, 1991, 64). Una vez que se identifica el campo organizacional, las fuerzas que gobiernen el cambio y en particular lo que es el isomorfismo organizacional son fácilmente identificadas.

La autonomía que reclaman las estructuras burocráticas para el ejercicio exclusivo de las funciones administrativas y de la dirección, se sustenta en el profesionalismo de las capacidades administrativas distintas de las estructuras políticas. Bajo el enfoque de la nueva gestión pública se caracterizan porque sus unidades organizacionales se diseñan con estructuras pequeñas y simples en vez de sistemas complejos de grandes estructuras que se orientan a la entrega de servicios a la ciudadanía.

La organización con estructura descentralizada define de nuevo las funciones y relaciones existentes entre las estructuras del Estado y las organizaciones e instituciones locales. Las organizaciones con estructuras centralizadas ejercen un mayor control de los recursos aunque no necesariamente en forma más eficiente.

te asignan y redistribuyen estos mismos recursos. La concepción de los procesos de descentralización como procesos intermedios para la creación de un nuevo orden y una nueva estructura del Estado presupone una redistribución de funciones que facilitan la eficiencia de acción colectiva y la eficacia democrática de las sociedades y comunidades donde se desarrollan.

La tendencia de la descentralización de estructuras y de los procesos de programas y presupuestos en las organizaciones públicas tiene una de las más altas prioridades en la mayoría de las organizaciones del sector público en los diferentes niveles de gobierno. La tendencia de las organizaciones públicas que descentralizan sin separarse de la pre existente estructura del Estado confunden los procesos de descentralización con los de desestructuración de la organización unitaria. Esta confusión se da porque usan como un parámetro para la diferenciación no tanto la intensidad de la distribución territorial de las funciones del Estado sino los resultados finales de los procesos y las motivaciones que animaron esos procesos.

Por el contrario, en sistemas con estructuras de organizaciones federalizados o confederados, las organizaciones locales ejercitan todas las funciones no delegadas a nivel federal. Las organizaciones públicas con tendencia a ser post-modernas se caracterizan por ser estructuras administrativas más planas y más cercanamente relacionadas con sus objetivos que llegan a ser más claros.

Bajo ciertas circunstancias, las relaciones de intercambio pueden ser gobernadas por la reciprocidad y colaboración presentes en las estructuras de redes más que por contratos completos e incompletos o implícitos o estructuras de autoridad formal. No obstante, las operaciones organizacionales se estructuran en redes de interrelaciones definidas por obligaciones legales, morales, las demandas y las presiones de los anfitriones de otros actores, especialmente delimitadas por las legislaturas y los jefes ejecutivos electos. Powell (1990, 326-327) agrega más sutileza a los análisis organizacionales cuando elucida las condiciones que dan lugar a las formas estructurales de redes de organización.

La burocracia del sector público articulada en estructura administrativa se implica dentro de un sistema socioeconómico y político particular. Una estructura

de burocracia representativa puede articular, ponderar y evaluar mejor las preocupaciones que resultan de la implementación de políticas sociales destinadas a la entrega de servicios sociales a la ciudadanía. Los burócratas-empleados que trabajan dentro de las estructuras del gobierno y los empleados que laboran dentro de la estructura organizacional del proveedor contratista son los responsables como servidores de promover la entrega de calidad de los servicios con servicios de calidad a la ciudadanía.

El enfoque organizacional del sector público y del gobierno de Heymann (1987) enfatiza las expresiones e implicaciones de los valores y la creación de propósitos que no se limita solamente a los pocos individuos o directivos en lo más alto de las cúspides de las estructuras administrativas de las organizaciones públicas. Se reconoce que los administradores públicos de los diferentes niveles en la estructura de una agencia administrativa trabajan a través de procesos colectivos. Las estructuras organizacionales son más visibles y consecuenciales en las agencias y oficinas designadas como los agentes del electorado para perseguir los propósitos públicos para las que son creadas.

Sin embargo, los nuevos desarrollos ideológicos han debilitado los elementos e instrumentos centrales de las estructuras de la organización burocrática del Estado de Bienestar. La confianza en la acción del Estado se destruye por la insistencia en argumentar que las organizaciones burocráticas son inevitablemente auto interesadas y por ser legalmente instrumentos que no son responsables, eficientes y eficaces.

Quienes compran como usuarios de los servicios públicos y sociales de las agencias del gobierno no siempre tienen también claridad acerca de muchas estructuras interdependientes y no competitivas cuando solamente existe una elección. Entonces, se da también por supuesto que las agencias del gobierno tienen además que hacer más elecciones que el vendedor o el proveedor de bienes y servicios en sí mismos. También es relevante en este orden de relaciones estructurales, el análisis y determinación de los niveles de satisfacción para el cliente-consumidor-ciudadano final, así como la determinación de lo que será más apropiado para el interés público y el bienestar social general.

Los teóricos no weberianos hicieron una combinación de normas y conexiones de las interrelaciones entre los individuos como los fundamentos constitutivos de las estructuras y comportamientos de las organizaciones no burocráticas, de los funcionamientos burocráticos y de las relaciones entre diferentes ámbitos institucionales.

El desarrollo de nuevos tipos de servicio humano para satisfacer las nuevas necesidades individuales, sociales y comunitarias, para proveer servicios a otras organizaciones, las formas para establecer los contactos y conexiones entre las diversas organizaciones, la creación y desarrollo de estructuras de representación de intereses minoritarios y servicios directos, etc., son solamente algunos factores importantes a analizar bajo el enfoque de sectores organizacionales. Las organizaciones de servicio humanitario internacional usualmente se orientan a logros en resultados de desempeño de los miembros a pesar de sus estructuras burocráticas rígidas y en muchos de los casos ineficientes.

El término servicio humano voluntario es neutral entre los diferentes sectores organizacionales que pueden proveerlo, ya sea del sector privado, el estatal, el social o por las organizaciones privadas con fines de lucro y utilidades. Las organizaciones del sector no lucrativo se delimitan en su estructura y operatividad organizacionales identificadas por Salamon and Anheir (1997) y Johnson (1997) en cinco características distintivas: privadas en el sentido de ser institucionalmente separadas del gobierno, con sistemas de distribución sin fines de lucro, con autogobierno y voluntarias porque debe haber cierto grado de participación voluntaria de los ciudadanos y comunidades.

Las organizaciones del sector voluntario incluyen a macro agentes que establecen patrones de estructuras y comportamientos en la constitución del campo organizacional, así como a los agentes voluntarios que en el espacio y contexto de localidades se manifiestan como organizaciones que entregan beneficios de bienestar social a los individuos y comunidades.

Una ventaja comparativa de las organizaciones del sector voluntario sobre otros tipos de organizaciones y agencias públicas, lo constituyen sus estructuras híbridas con ciertas ambigüedades distintivas que les facilitan la solución de problemas que emergen del hueco entre la relación principal-agente con su falta

de interés en el mercado (Billis and Glennerster, 1998). Esencialmente se sustenta que si se disminuye la ambigüedad de los grupos de interés que resulta del crecimiento organizacional, las ventajas comparativas de las agencias voluntarias tienden a bajar.

Las organizaciones del sector voluntario están profundamente en-raizadas en la estructura de los ser-vicios del bienestar social y humano más que las organizaciones públicas, independientemente de que se considere como un tema de efectividad organizacional. Con respecto a la efectividad de las organizaciones del sector voluntario por sobre las organizaciones y agencias públicas, los acercamientos puramente economistas desde la oferta de servicios se tiende a simplificar las estructuras organizacionales de atención de las agencias y organizaciones voluntarias, sin que necesariamente sus procesos sean más efectivos debido a las situaciones ambiguas y complejas.

Las fallas organizacionales ocurren en todos los niveles de la estructura organizacional del go-bierno porque se equivoca en reco-nocer la falacia de las estructuras burocráticas como máquinas organizacionales. Finalmente, Moe y Gil-mour (1995) argumentan que la rendición de cuentas como política necesariamente asume legalidad basada en las estructuras jerárquicas.

6. La nueva cultura de las organizaciones públicas

Los enfoques culturalistas de las teorías de la modernización, las teorías de la dependencia y las teorías del sistema - mucho insisten en una explotación perversa donde el Estado es inherentemente el problema más que la solución. La emergencia de organizaciones eficientes, responsables y constructivas en vez de organizaciones ineficientes, irresponsables y destructivas, es el resultado de determinadas condiciones institucionales y culturales. Este enfoque es el ante-cedente del estudio que posteriormente se concreta en el capital social que relacionan como un recurso moral con sustento en la confianza o como un recurso cultural que delimitan las fronteras de la acción y el status particular de los individuos y sus interacciones en los diferentes grupos y organizaciones.

El concepto de cultura relaciona los valores, tradiciones, costumbres, ideas, etc., que tienen su base en las mejores prácticas administrativas de las organizaciones. La cultura corporativa es una de las variables que la nueva administración pública que conceptualmente ha tomado prestada de la antropología y que al desarrollarse como una herramienta administrativa se ha convertido en un elemento importante de la nueva administración pública.

Las organizaciones públicas desarrollan declaraciones de los valores como una filosofía organizacional y como los fundamentos de la cultura organizacional que sirve de marco teórico para la administración efectiva para alcanzar un alto desempeño. Desde mediados de los ochenta The D'Avignon Comité en Canadá concluyó que las organizaciones públicas deberían tener una filosofía administrativa coherente claramente expresada en la cultura organizacional en la forma de un credo basado en las creencias, valores y actitudes de la administración corporativa, la cual constituye el cimiento sobre el cual se basan las prácticas de la administración y los sistemas administrativos.

La nueva gestión pública pro-pone el manejo de la cultura organizacional y valores como una herramienta de gerencia de la misma forma en que otros recursos de las organizaciones son administrados. Este argumento se ha generalizado y ha sido aceptado por las organizaciones públicas en todos los niveles de gobierno. En este marco de referencia se enfatizan los valores principales de la nueva cultura de las organizaciones públicas con el aprendizaje continuo, el outsourcing, la experimentación, la adaptabilidad, absorción de la incertidumbre, innovación, el benchmarking, el enfoque en las necesidades del cliente, emprendurismo, toma de riesgos, etc.

Bajo el enfoque del gerencialismo, los administradores usan un constructo cultural para dar sustento a su acercamiento al servicio para bienestar centrado en el cliente. Ampliamente, la nueva gestión pública asume una cultura de honestidad en el servicio público como dada. Investigaciones concluyentes sobre cultura de las organizaciones resaltan como hallazgo la importancia de los valores éticos, notablemente tales como la integridad, la rendición de cuentas, la justicia y la equidad no está solo en la lista de valores tradicionales sino también están jerarquizados entre los mayores

valores actuales de las organizaciones públicas en las esferas federales y locales de gobierno.

Sin embargo, algunas veces se argumenta que valores como la innovación, no son realmente valores del todo o si lo son en el mejor de los casos, son del segundo orden o valores instrumentales. Esto es, son los medios para fines más importantes, los valores se describen como la base firme de las culturas organizacionales. La investigación construida propiamente consiste de la evaluación de marcos de referencia explicativos y comparativos, la prueba de modelos centrados es entre estructuras/culturas/organizaciones/ contextos espaciales y la comparación de diferentes instrumentos para lograr la comprobación de los mismos resultados. Además, la nueva gestión pública en las organizaciones del gobierno toma en cuenta la cultura organizacional del sector privado, rendición de cuentas por resultados más que el sector público tradicional, procesos de rendición de cuentas y el vocabulario la eficiencia y servicio más que la justicia del interés público.

Las organizaciones públicas desarrollan, seleccionan y mantienen declaraciones de valor para incrementar una cultura organizacional que proporcione los instrumentos para lograr los objetivos gubernamentales mediante intervenciones que afectan el cambio cultural. La cultura organizacional, también denominada corporativa confiere legitimidad en las estructuras organizacionales y en los controles sociales y las sanciones sociales que valoran el ejercicio en el comportamiento en niveles organizacionales e individuales (Lachman, Nedd, and Hinings, 1994, 52).

El cuestionamiento sobre las funciones y actividades de las organizaciones y sus resultados reflejan significativamente un cambio en la cultura organizacional. La persecución de valores apropiados en las organizaciones afecta el cambio cultural y con ello la reestructuración considerada por académicos y practicantes como una forma de transformación organizacional.

Si la cultura de una organización pública o de un servicio público como un todo, se caracteriza por la fortaleza de los valores compartidos, por lo tanto, debe haber menos necesidad de la reglas de conducta. La modelación y la calidad de roles del liderazgo tiene un impacto tremendo en la cultura organizacional y en la conducta individual porque es solo a través del lide-

razgo que los valores de los servidores públicos en funciones pueden ser puestos en acción e impulsar un amplio rango de valores de servicio público.

Los elementos de departamentos operacionales, particularmente el régimen de recursos humanos, son cuidadosamente designados, diseñados e implementados y la atención se paga en el diseño organizacional para apoyar y fortalecer la cultura del servicio público en las nuevas agencias. Sin embargo, dado el hecho de que las culturas organizacionales en el servicio público, las agencias centrales gubernamentales no pueden tener éxito en promover los valores éticos a través del servicio, sin el apoyo de los departamentos individuales y agencias.

La diversidad de las formas organizacionales y culturales son elementos esenciales del servicio público y vitales para el desempeño de programas particulares y de servicios pero sobre todo por encima de los valores de las organizaciones individuales hay valores que pertenecen a todos los servidores públicos y que son sostenidos por sistemas o políticas que apoyan la unidad y movilidad dentro del servicio público.

Las políticas sobre sistemas que llevan a una fragmentación excesiva o a una serie de guetos de empleo serían un fuerte apoyo de valores de servicio público y una amplia cultura de servicio público. Hay un gran intercambio entre los sectores con más contratos a corto plazo que no pueden asumirse de cada quien en el servicio público que asimila una cultura de servicio público a menos que se les diga que es lo esperado de ellos y el mensaje es sistemáticamente reforzado. El enfoque basado en los valores que son centrales a las culturas organizacionales proporcionan los fundamentos de un marco de referencia analítico para explicar la evolución de la práctica de la administración pública. La administración efectiva de estos valores representativos de las culturas organizacionales contribuye a lograr los objetivos de las organizaciones. No obstante, se acepta que una organización o agencia pública consigue lograr objetivos independientemente de los diferentes ambientes políticos y culturas organizacionales que requieren la adaptación de programas específicos a las particularidades de cada situación. Los procesos de legitimación de las organizaciones públicas no siempre tienen las estructuras organizacionales apropiadas, los sistemas organizacionales y los

proveedores organizacionales para asegurar que las leyes que los legisladores aprueban sea una reflexión democrática necesariamente desde los puntos de vista de la ciudadanía. Las organizaciones insertas en organizaciones con instancias permanentes de defección que son mutuas conducen a altos niveles de hostilidad, frustración e inconveniencias. Estos resultados son productos discriminatorios inevitables de la cultura.

7. Preocupaciones y cuestionamientos

La revisión del paradigma de la nueva gerencia pública o nueva gestión pública se realiza esencialmente en los pasos metodológicos necesarios para cuestionar e identificar la acción del Estado en la parte de la administración de las organizaciones y agencias públicas mediante la aplicación de los criterios críticos específicos a las prácticas gerenciales, con fundamento en el marco teórico metodológico del nuevo institucionalismo. A continuación se señalan solo algunos de estos cuestionamientos y se avizoran algunas preocupaciones, no en forma exhaustiva sino más bien como ejemplos.

El marco de referencia de la administración de las organizaciones públicas es cuestionando si es una mezcla de arte, ciencia y profesión. Los marcos de referencia teórico-metodológicos de análisis organizacional que se usan son complejos que dan lugar a cuestionar si la administración pública se asume en referencia al ejercicio de la discreción de los actores en sus diversos roles y funciones administrativas, como en el caso de los supervisores de primer nivel.

Si se cuestiona la eficiencia de la economía del mercado privado por sí misma, entonces este argumento implica que las empresas privadas necesitan un acercamiento analítico más crítico y diferenciado antes de que sean recomendadas como modelos de eficiencia organizacional a las organizaciones públicas. Estas preocupaciones son con frecuencia igualadas al interés público con el mismo interés del gobierno actual, esto es el interés público es lo que el gobierno actual dice que es. La sociedad que es democrática se preocupa por las disparidades del ingreso existentes entre los ciudadanos y por su bienestar, por lo que tiene que tomar decisiones de políticas que implican muchas de las veces negociaciones cuestionables.

Desde una perspectiva de la nueva gerencia pública, la administración pública descuida la vida real de las organizaciones públicas debido a que pone mucha atención al debido proceso administrativo mientras que ignora resultados que dan un cambio a los usuarios reales de servicios públicos y a la calidad de sus interacciones con el gobierno. Bajo estos argumentos, la nueva gestión o gerencia pública tiene poco o nada que decir acerca de las tareas necesarias para transformar las organizaciones públicas.

Hay una genuina preocupación por la aplicación en el modelo emprendedor bajo la perspectiva de la nueva gerencia pública de los ideales democráticos, ya sea porque el emprendedor público sea capaz de abandonar la conducta auto-interesada a favor del interés público. Preocupa que el concepto del interés público no provea específicamente suficiente guía para los comportamientos centrados en la ética. Hay preocupación por la urgencia que tienen los comportamientos de los servidores públicos que para perseguir el interés público puede inducir a algunos de ellos a inyectar excesivamente sus valores personales en los procesos de toma de decisiones, de tal forma que logren su ventaja personal en vez del beneficio social. Los supuestos conductuales implicados en el nuevo gerencialismo del emprendedor público es otra área de preocupación.

Otras propuestas menos fundamentalistas en su enfoque cuestionan la necesidad de las transformaciones organizacionales como imprescindibles y digieren que en la mayoría de los casos es más apropiado un acercamiento más incremental. Las recientes investigaciones en la reingeniería de procesos organizacionales han sido críticas de la teoría y práctica. Algunas de estas investigaciones cuestionan a la reingeniería por haber sido considerada como la última moda administrativa.

También se cuestiona que se considere como una técnica rápida que es opuesta a una filosofía revolucionaria de transformación organizacional. Estas investigaciones también han apuntado a contradicciones en mensajes de reingeniería y prácticas al mismo tiempo que consideran el tamaño del fenómeno para sugerir que la reingeniería es sintomática de problemas profundos y carencia de competitividad de la industria de los países occidentales avanzados. Todo este conjunto de cuestionamientos y sus respectivas respuestas prácticas es incompleto.

Las fallas analíticas por la falta de atención de las personas en cuestiones de diseño, organización e implementación de programas públicos pueden presentarse en situaciones como organizar una agencia pública o crear un sistema administrativo, etc. La acción de los ciudadanos y los movimientos sociales que buscan una mayor participación con voz en las decisiones de los procesos de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas, cuestionan los enfoques de organizaciones responsivas orientadas a los clientes. La obligación de lealtad, al menos para los servidores públicos se califica como una obligación para resistir acciones ministeriales que resultan ser muy cuestionables.

Cada uno de estos cambios organizativos y administrativos involucran asuntos y dilemas éticos delineados en la aplicación de valores éticos para cambios propuestos en la organización y administración que no proveen respuestas fáciles especialmente de frente a los valores en conflicto y que sin embargo, hace prontas a los servidores públicos para preguntar más sobre las cuestiones correctas. Entre las cuestiones éticas que emergen del uso de asociacionismo se pueden mencionar aquéllas entre las cuales puede una organización pública simplemente entrar en asociacionismo con cualquier firma de negocios que se ajusta a sus propósitos o las consideraciones de justicia y equidad. Este cuestionamiento surge aunque se requiera que otras firmas tengan la oportunidad para competir por involucramiento.

Referencias bibliográficas

- Aucoin, P. (1990) Administrative reform in public management: Paradigms, principles, para-doxes and pendulums. *Gov-ernance*. Vol. 3, Issue 2, pag-es 115-137, April 1990.
- Burrell, G. And Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organizational analysis*. Ports-mouth, NH: Heinemann Edu-cational Books.
- Cerny, P.G. (1990). *The Changing Architecture of Politics: Struc-ture, Agency, and the Future of the State* (Lon-don and Newbury Park, CA: Sage.).
- DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (1991). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationa-lity in or-ganizationfields. In Walter W. Powell and Paul J. Dimmag-gio, eds. *The new institutional-ism in organizational analysis*. Chicago: University of Chica-go, 63-82.
- Elwood, J. W. (1996). Political sci-ence. In Kertl, D. F and Mil-ward, H. B. eds. *The state of public management*. Baltimore. Johns Hpkins University Press.
- Fesler, J. W. and Kettl, D. F. (1991). *The politics of the administra-tion process*. 2nd ed- Chatham, NJ: Chatham House.
- Guillén, M. F. (1994). The age of eclecticism: Current organiza-tional trends and the evolution of managerial mod-els. *Sloan Management Review* 36 (Fall)75-86.
- Hage, J, y Finsterbusch, K. (1987). *Organizational change as a development strategy. Models and tactics for im-proving third world orgabizations*. Boulder: Lynne Rienner.
- Heymann, P. B. (1987). *The politics of public management*. New haven: Yale University press.
- Johnson, N. (1997). Book review. *Journal of Social Policy*, 26 part 4, Oct 97, 559.
- Kelman, S. (1990). *Procurement and public management the fear of discretion and the quality of government performance*. Washignton, DC. AEI Press.
- Kettl, D. F. (1993a). Public admin-istration: The state of the field in Ada W. Finifter, *Political Science*. The state of the dis-cipline, Washignton, American political science Association, 409-428.
- (1993b). Search-ing for clues about public management. *Slicing the onion different ways in Bozeman* 1993, 55-88.
- Kemp, P. (1993). *Beyond nexts steps: A civil service for the 21st Century*. London: Social Market Foundation.
- Klages, H. and Hippler, G. (1991). *Mitarbeitermotivation als Mo-dernisierungsperspektive*, Ver-lag Bertelsmann Stiftung, Gü-tersloh.
- Kooiman, J. (1993). *Societal-Political Governance: Introduction*. in J. Kooiman. ed. *Modern Govern-ance: ew Gov-ernment-Society Interactions*. London: Sage.
- Lachman, R., Nedd, A., & Hinings, B. (1994). Analyzing cross-national management and or-ganizations: a theoretical framework. *Management Sci-ence*, 10(1), 40-55.
- Lynn, L. E. Jr. (1997). *Public man-agement and government per-formance: A consideration of theory and evi-dence*. Working paper 97-4, The Irving B Harris Graduate School and Public Policy Studies, the Univer-sity of Chicago.
- (1996a). The new public management as an international phenomenon: A skeptical view. *Interational Public Management Journal* 1:1. In *international Public Management Network*.
- (1996b). *Public management as art, science and profession*. Chatham, NJ: Chatham House.

- March, J. G. and Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factor in political life. *The American Political Science Review*, Vol., 78, No. 3 (September 1984). 734-749.
- Masterman, M. (1970). The nature of paradigm in I. Lakatos and A. Musgrave (Eds.) *Criticism and the Growth of knowledge*, London, Cambridge University Press 59-89.
- Moe, R. C. (1993). Let's rediscover government, not reinvent it. *Government Executive*, 26(6): 46-48, 60.
- Moe, R. C. and Gilmour, R. S. (1995). Rediscovering principles of public administration: The neglected principles of public law. *Public Administration Review*, 55, (2), 135-146.
- North, D. (1981). *Structure and change in economic history*. New York. Norton.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to state house, City Hall to Pentagon*. New York, Plume.
- (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to state house, City Hall to Pentagon*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Powell, W. W. (1990) Neither market nor hierarchy: Network forms of organizations. *Research in Organizational Behavior*. Vol. 12. Greenwich, CN: JAI Press, 295-
- Robbins, D. (1991) *The work of Pierre Bourdieu*. Open University Press. Milton Keynes.
- Robbins, S. P., & Barnwell, N. (2006). *Organization Theory: concepts and cases* (5th ed.). Sydney: Pearson Education.
- Rosenthal, S. R. (1982). *Managing government operations*. Glenview, IL. Scoot Foresman.
- Salamon, L. M. and Anheir, H. K. (eds.). (1997). *Defining the non-profit sector, A cross-national analysis*. Manchester University Press, Manchester, 1997.
- Séguin-Bernard, F. and Francois, J. (1983). Introduction in *L'analyse des organisations. Une anthologie sociologique*. Vol. 1, Les theories de l'organisation, Saint-Jean, éditions Préfontaine, pp.1-73.
- Shepsle, K. (1989). Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, 2, 1989, pp. 131-147.
- Spulber, D. F. (1994). Economic analysis and management strategy: A Survey Continued. *Journal of Economics and Management Strategy* 3: 355-406.
- Suad, J. (1997). The public/private -the imagined boundary in the imagined nation /State/ community: The Lebanere case. *Feminist Review*, number 57, Autumn 1997, 73-92.
- Tunnoch, G. V. (2008). The Glassco Commission: Did it cost more than it was worth? *Canadian Public Administration*. Volume 7, Issue 3, pages 389-397, September 1964. Article first published online: 9 JAN 2008. DOI: 10.1111/j.1754-7121.1964.tb00166.x
- Weber, M. (1982). La política como vocación, en *Escritos políticos*, Volumen II, Folios Ediciones, México, pp- 308-364.
- (1946). *Bureaucracy*, Oxford Press.