

POLÍTICA, DEMOCRACIA Y TÉCNICA EN LOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA: EL CASO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

POLITICS, DEMOCRACY AND TECHNICS IN PUBLIC MANAGEMENT: THE CASE OF NEW PUBLIC MANAGEMENT

Elena Rosalía Rodríguez Fontenla

Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España

elena.r.fontenla@gmail.com

Recibido: junio de 2019

Aceptado: octubre de 2019

Palabras clave: gestión pública; democracia; política; teoría y filosofía política; racionalidad técnica.

Keywords: public management; democracy; politics; political philosophy and theory; technical rationality.

Resumen: La actividad de la gestión pública suele contemplarse como anti-tética a la política y a la filosofía/teoría política. El caso de la Nueva Gestión Pública nos ilustra el modo en el que las teorías de la gestión pública pueden recurrir al discurso de la racionalidad técnica y económica en aras de camuflar su contenido político y de alejarlo de la discusión pública. Argumentando que la técnica precisa de la política, revelamos la ideología política implícita en sus postulados de gestión. Finalmente, defendemos que las teorías de la gestión pública deberían ponderarse siempre desde los aportes normativos de la filosofía/teoría política.

Abstract: The activity of public management is usually thought of as anti-theoretical both to politics and political theory/philosophy. The so-called New Public Management theory illustrates how public management theories can rest on a discourse of technical and economic rationality in order to hide its political content and to distance it from public discussion. By arguing that technique needs politics, we will reveal the political ideology underlying its management premises. Finally, we defend that public management theories should always be assessed from the normative insights of political theory/philosophy.

1. Introducción

Los procesos de reformulación de las dinámicas de gestión de las organizaciones públicas son habitualmente contemplados, en el ámbito de la investigación científica y académica, desde la dimensión de su indudable complejidad técnica. No en vano, «gestión pública» (en adelante GP) alude a esos procesos de cariz material y técni-

co referidos al diseño, la producción, la financiación, la provisión y la evaluación de los servicios públicos que han lugar al interior de las organizaciones públicas y cuyo estudio es preciso abordar desde perspectivas alternativas, aunque siempre complementarias, al tradicional enfoque jurídico de estudio de la administración pública¹. Sin embargo, esta forma de contemplar dichos procesos es

1. Hemos de hacer notar que, en el entorno europeo-occidental, el emerger de las perspectivas teóricas del análisis de políticas públicas y de la gestión pública, áreas temáticas de la ciencia política bastante arraigadas en el mundo anglosajón, se produjo como respuesta a la necesidad de trascender los tradicionales enfoques jurídicos al estudio de la AP, cuyo interés primordial había girado siempre en torno al análisis de la intervención pública y de los actos administrativos en términos de su conformidad con la ley. Partiendo del insoslayable hecho de que toda política pública tiene una base legal y de que sus procedimientos administrativos han de estar jurídicamente reglados, dichas renovadas perspectivas teóricas se centrarían en el estudio de las intervenciones públicas en términos de los procesos y las dinámicas atinentes a la puesta en práctica, precisamente, de esas decisiones de naturaleza jurídica, interesándose por el pulimento de todo aquello que supera o trasciende lo legal pero que, sin embargo, resulta decisivo para determinar los resultados reales derivados de la aplicación de dichas normas. A este específico espacio de posibilidad de una «gestión pública» al que se refieren esas perspectivas teóricas es al que habría que remitir la idea, presente en muchos autores y perspectivas que recogemos en este estudio, atinente al disputado rol de la política en determinados ámbitos del administrar de lo público. Por otro lado, cuando a lo largo del texto nos refiramos a las propuestas de la NGP estaremos visualizando un plano de discusión que no solo es relevante para el entorno anglosajón, pues, a causa de la difusión de esas propuestas a otros entornos culturales, también resulta necesario para comprender la lógica que ha estado guiando los procesos de reforma de la gestión pública en nuestro entorno.

deudora de unas particulares dinámicas que se remontan al propio desarrollo histórico que experimentó la conformación de la disciplina dedicada al estudio de la administración pública (en adelante AP): un devenir marcado por el debate académico, constante desde hace más de un siglo, en torno a la necesidad y los riesgos derivados de mantener el administrar público alejado de la política. Desde la publicación en 1887 de la célebre obra de Woodrow Wilson *The study of Public Administration*, se sucedieron numerosos esfuerzos encaminados a reformar las organizaciones públicas de los EE. UU., enormemente deterioradas por la corrupción, el clientelismo y el nepotismo, y, para ello, fue excesivamente útil el vincular la noción de una administración libre de valores políticos y de corruptelas, con el deseo de fortalecer y extender una democracia «de resultados y eficiente». La experiencia de profesionalización de las AP europeo-continenciales, cinceladas según el modelo burocrático fue la principal fuente de inspiración. A su vez, la separación de la disciplina científica que estudiaba la AP respecto al enfoque institucionalista de la ciencia política, tan en boga en el primer tercio del siglo XX, corrió en paralelo a la fusión con aproximaciones provenientes del ámbito de la gestión privada, así como con el influyente espíritu del taylorismo y de la teoría de la gestión científica. A mediados del siglo XX, el académico estadounidense Dwight Waldo, autor del influyente libro *The Administrative State* publicado por primera vez en 1948, aduce que aquel planteamiento teórico de la fisura entre la política y la administración, era el reflejo de una división mucho más profunda que se retrotraía al albur de la cultura imperial romana y que, perfeccionándose a lo largo de la historia,

recibió un paradigmático impulso con las contribuciones políticas, administrativas e intelectuales de la modernidad que delinearon el tradicional modelo burocrático. De este modo, según Waldo, se consolida históricamente la idea de que la política y la administración son actividades insolubles que merecen ser diferenciadas y aisladas (Waldo, 1999:131)². Sin embargo, pese a las innegables virtudes prácticas inherentes a esta idea, para este autor es un error ignorar que la administración es en parte también un fenómeno político y por tanto su práctica no se dirige exclusivamente en términos técnicos. Ello tiene como contrapartida el que las teorías administrativas, aparentemente «apolíticas», gocen también de un trasfondo ideológico-político. Esta visión consigue avivar a una comunidad académica que

2. Waldo sostiene cómo en los mismos orígenes de la historia de la cultura en Occidente, se trazó la divergencia entre, por un lado, la influencia griega y, por otro, la romana, las cuales, gracias al transcurso del tiempo y al influjo de otras aportaciones, fueron delineando, respectivamente, una cultura cívica y una cultura imperial, pero, sobre todo, dos visiones totalmente diferentes de concebir la administración de los asuntos públicos. En la experiencia griega, la administración se confundiría con la *polis*, adjudicándose a los ciudadanos la defensa de la ley, la libertad y la comunidad, de tal modo que en base a este protagonismo ciudadano la organización de los aparatos administrativos fue muy poco clara y de naturaleza *amateur*. En cambio, en la experiencia romana, la creación de una enorme maquinaria administrativa imperial tuvo como consecuencia el surgimiento de una cultura política y administrativa en la que los valores de la jerarquía y el control asumieron un rango decisivo en el administrar de lo público, reemplazando el enfoque *amateur* de la administración de las *polis* griegas por la construcción de unidades administrativas regidas por el principio de conducta profesionalizada y respecto a las que el ciudadano no experto debería mantenerse al margen (Waldo, 1999:131-133).

había soslayado intencionadamente el estudio de la AP desde la teoría política en favor de un enfoque científico, neutral e intensamente influido por los enfoques técnicos de la gestión privada y ajeno a las implicaciones del administrar público en la democracia, así como a las ideas políticas presentes en sus teorizaciones.

En este artículo nos interesa aproximarnos a un particular modelo de gestión pública incidiendo en esta perspectiva del irremediable entrelazamiento entre lo político y lo administrativo. La Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) se difunde en la década de los ochenta del pasado siglo en el entorno de las democracias occidentales, en la doble forma de movimiento práctico de reforma y de corriente académica de teorización. Coincidiendo con el ascenso de la *New Right* y firmemente defendida por el gobierno de Thatcher en el Reino Unido, su influencia terminó por reverberar no solo en el área anglosajona, sino también en otras democracias europeas como Francia o Suecia, así como en diferentes países de Asia, África y Latinoamérica. Caracterizándose por su manifiesta hostilidad hacia el tradicional paradigma de la burocracia, y siguiendo a las teorías posfordistas que instaban a flexibilizar las estructuras organizativas del sector privado en aras de adaptarse al entorno posindustrial, la NGP plantea el rediseño de los procesos de gestión como la clave para resolver una crisis de lo público que ya no solo tenía una dimensión financiera y fiscal, sino también de racionalidad, de regulación, de implementación, de complejidad (Bekkers, 2007:17) y de gobernabilidad (Caiden, 2006:522). Enormemente alabada en su momento, su presencia sigue reverberando a día de hoy pese a las enormes críticas que desde entonces recibió por parte de proponen-

tes de otras propuestas posburocráticas. Su visión técnica, económica y empresarial del gobierno y la administración se tradujo en una serie de dinámicas y mecanismos sin los que sería imposible entender gran parte de la morfología actual del gestionar público.

Naturalmente, las propuestas de la NGP han sido objeto de numerosos estudios desde el enfoque técnico característico de las disciplinas que estudian la AP. A ello contribuyó el que la NGP se hubiese constituido como un nuevo eslabón de la larga tradición teórico-práctica de separación de la administración respecto a la política, distanciándose de la burocracia, pero enfatizando discursivamente, si cabe aún más que ella, el eco de la célebre separación entre hechos y valores predicada por la racionalidad moderna. Sin embargo, el análisis de la densidad ideológico-política que, más expresa o implícitamente, late en sus programas, no ha sido objeto de tanta atención, de tal suerte que las aportaciones en esta línea son proporcionalmente escasas en relación a la relevancia que deberían tener. A nuestro juicio, merece la pena seguir enfatizando y desentrañando la importancia de realizar este tipo de estudio, un estudio que debería hacerse, preferentemente, desde una perspectiva multidisciplinar, con un mayor grado de profundidad analítica y con la mirada dirigida a subrayar la importancia de someter a discusión los fundamentos ideológico-políticos de cualquier tipo de modelo de reforma de la GP y no solo, por tanto, de la NGP. De este modo, el objetivo final de este tipo de aproximaciones debería de ser el de realizar una sólida descripción del sustrato político-normativo de las propuestas de GP, así como una valoración normativa fundamentada de sus implicaciones políticas, un tipo de tarea para la que se hallan especialmente pre-

paradas –por sus herramientas tanto para describir como para prescribir– la filosofía política y la teoría política³.

En este estudio nos centraremos en argumentar, concreta y específicamente, cómo esta labor debería ser previamente precedida por el análisis de tres aspectos presentes en todo modelo teórico de GP, aspectos atinentes a las nociones filosóficas de acción racional que se propugnan, a la presentación retórico-discursiva de los presupuestos de gestión, y a las ideas políticas que o bien subyacen o bien brotan de los postulados en torno a la gestión, como aquellos relativos a la *accountability*. El estudio de estos tres aspectos contribuye a subrayar la importancia que las ideas políticas, los argumentos, la retórica, los discursos y, por extensión, la dimensión de la política, tienen en las propuestas teórico-prácticas de la GP⁴, permitiendo trascender los enfoques más técnicos e incluso

3. Pese a que existe una nutrida discusión en torno a sus respectivas semejanzas y divergencias, a lo largo de este trabajo no diferenciaremos entre filosofía política y teoría política en aras de la concisión. El sentido genérico con el que utilizamos ambos términos lo precisaremos en el último apartado.

4. Se podría aducir que la NGP sería un conjunto conformado por elementos teóricos y prácticos. Su naturaleza teórica se explica por reflejar diferentes propuestas intelectuales y académicas, pudiendo ser, por ello, objeto de análisis y también de prescripción en aras de su implementación en la realidad político-administrativa. A su vez, su naturaleza práctica se explica por derivar también de propuestas prácticas originadas en el seno de experiencias reales y concretas de reforma, condicionadas por inercias contextuales muy particulares, y, a su vez, habiendo podido ser influidas por otras deudas teóricas. Ello daría como resultado una NGP con «unas fronteras fenoménicas bastante difusas» en cuyo término se habría ido depositando, de un «modo diverso y heterogéneo» todos esos conjuntos teóricos y prácticos que conforman su doble naturaleza (Rodríguez, 2017:3-4).

positivistas al estudio de dicho objeto. En suma, una oportunidad para comprender mejor de qué forma el surgimiento de toda propuesta de reforma de la GP es legitimada y justificada desde unos elementos retórico-discursivos cuyo trasfondo tanto filosófico como ideológico-político debe ser debidamente reconocido y discutido si se desea reflexionar sobre cuáles podrían ser sus implicaciones para la dinámica democrática de los sistemas políticos, una reflexión que, finalmente, como decimos, deberían culminar quienes filosofan y teorizan sobre la política. Veamos en los siguientes apartados cómo el caso de la NGP nos sirve para ilustrar, sucintamente, todo ello.

2. La racionalidad técnica y económica en la Nueva Gestión Pública

Como es sabido, la morfología de las AP contemporáneas, sobre todo de aquéllas situadas bajo el influjo de la tradición jurídica europeo-continental, está inspirada en el antediluviano modelo burocrático y reflejada en la clásica conceptualización weberiana. La lógica que guía la estructura y los procesos organizativos en base a dicho modelo se basa en el principio de la jerarquía, esto es, en la estructuración de los individuos a lo largo de la pirámide organizacional en base a responsabilidades exhaustivamente delimitadas y en el marco de relaciones de super y subordinación. Este principio de jerarquía se superpone al principio de racionalidad jurídica y legal, en virtud del cual dichos individuos han de basar su actuación administrativa en reglas escritas u ordenes, jurídicamente fundamentadas, provenientes de sus superiores. En las AP, la racionalidad jurídico-legal y la burocracia

conforman el paradigma del brazo ejecutor de las decisiones de los poderes públicos al hilo del desarrollo histórico del poder ejecutivo en los Estados modernos. Pues bien, la NGP desea trascender esta lógica jerárquica y jurídica en pos de permear a las AP –concretamente aquellas organizaciones públicas dirigidas a la prestación de bienes y servicios– con los principios de actuación característicos de las empresas privadas, sirviéndose, para ello, de diversas perspectivas teóricas. Pese a la compleja hibridación teórica con la que se teje la NGP, una de las perspectivas que mejor parecen perfilar su núcleo o esencia, a nuestro modo de ver, sería aquélla que capta su doble influjo teórico en la forma, por un lado, del Nuevo Institucionalismo económico, y, por otro lado, del Gerencialismo⁵. A partir de ambas, la NGP crea el arquetipo del gestor público, esto es, el resultado de modelar al clásico funcionario de corte burocrático de los niveles alto e intermedio de la organización a imagen y semejanza del gerente de la

5. Sin duda, existe una innegable dificultad a la hora de «delimitar» qué teorizaciones y/o fenómenos de reforma podrían concebirse como característicos de la NGP a un nivel de contenido sustantivo. Debido a que la Reinención del Gobierno, formulada en la década de los noventa en el marco de las reformas de la Administración Clinton y gracias a la inspiración de su vicepresidente Al Gore, contiene un evidente sesgo económico y empresarial en su teorización de los procesos de GP, puede ser considerada, como así lo haremos en este estudio, en tanto una ramificación de las reformas de la primera oleada de los ochenta. Y ello pese a las innegables divergencias entre ambas, pues la Reinención del Gobierno enfatiza elementos como el empoderamiento de los empleados, la toma de decisiones *bottom-up*, así como una inspiración democrática y comunitarista que no serían *per se* atributos de las primeras manifestaciones de la NGP de la década de los ochenta.

empresa privada, más interesado en producir resultados y valor económico que en administrar en base a normas y ordenamientos; un gestor público que, con todo, habría de seguir situándose en subordinación a los representantes políticos y a los niveles políticos de la AP.

Lo realmente interesante es comprender cómo ambos conjuntos teóricos, que coinciden en querer realzar de un modo u otro la renovada figura del gestor público⁶, se caracterizan por secundar, a grandes líneas, dos formas filosóficas de contemplar la racionalidad y la acción humana que, aunque diferentes, consiguen distanciarse no solo respecto de una noción de acción de acuerdo a la racionalidad jurídica –característica del clásico proceder burocrático– sino también de una noción de acción basada en la racionalidad ética y también política. Por un lado, se intuye una aproximación a la acción racional de cariz técnico que cifraría la acción en el discernimiento de aquella combinación de medios que permitiese, entre todas las

posibles, la más eficaz consecución de un fin dado. Como precisa el filósofo Jacques Ellul, la técnica «no es nada más que un medio y conjunto de medios» encauzados hacia la consecución de un fin, de modo que la «eficacia» sería su seña de identidad (Ellul, 2003:23), una eficacia para cuyo logro se hallan especialmente capacitados los científicos, expertos, técnicos o ingenieros. Esta visión técnica de la acción racional destaca principalmente en aquellas propuestas de la NGP que abogan por descentralizar la autoridad hacia los niveles de gestión ya que, se aduce, el gestor público estaría especialmente dotado para dirigir «eficazmente» la organización en razón a su neutralidad y pericia técnica. De ello se derivan las propuestas de diseñar sistemas de medición del desempeño de los gestores –y por añadidura de todo el personal– así como modalidades de contratación y de motivación del personal basadas en el logro de objetivos y resultados.

Pero la NGP le pide al gestor público no solo mejorar la eficacia sino también su *performance* en base a la «eficiencia», algo para lo cual sería preciso actuar siguiendo los dictados de la racionalidad económica, la cual comparte con la racionalidad de tipo técnico, la misma preocupación por la eficacia, pero se atrevería a ir un poco más lejos que ésta. Como arguyen los teóricos defensores del libre mercado, escenario primordial del ejercicio de la acción racional de cariz económica, lo importante es «determinar si los medios empleados son idóneos para la consecución de los fines propuestos» (Mises, 2011:96), unos fines, proponen, que pueden ser de muy diversa naturaleza y para los cuales el estudioso de la acción humana no estaría legitimado para enjuiciarlos desde ningún tipo de escala de valores (Mises, *ibíd.*). Pero, a mayores, la racional-

6. Lo realmente significativo es cómo dichas corrientes teóricas no parecen conjuntarse mucho entre sí, tal y como han insistido numerosos autores (Hood, 1991:6; Self, 1993:157). Ello se debe, por un lado, al hecho de que, en virtud de la primera influencia teórica, se procede a defender el aumento del margen de maniobra, de flexibilidad y de libertad del gestor público en aras de poder plegarse a la lógica económica de la empresariedad, mientras que, en base a la segunda, se defiende el acotar dicho margen al mínimo necesario, perfilando detalladamente los mecanismos de control del desempeño y de los resultados que han de ceñir su labor de gestión. En cualquier caso, ambas cifran en el nuevo gestor público la posibilidad de trascender la rigidez burocrática al fomentar una orientación atenta a un entorno caracterizado por la irremediable transformación de los medios y fines que constituyen la estructura de toda acción humana (Metcalf, 1996:80).

lidad económica presupone que la acción de los sujetos se define por la búsqueda –en tantas ocasiones descarnada y egoísta– de dichos fines, sometiéndose siempre al deseo de conseguir un beneficio o utilidad económica. Así, la eficiencia, o el conseguir los objetivos al menor costo posible, es uno de los principios a los que se ha de subordinar el logro de la eficacia según la lógica de la acción racional de naturaleza económica. En la NGP, un indicador de esta lógica es su propósito de emular los mecanismos de mercado en los procesos de gestión de los servicios públicos, tanto en lo que atañe a los recursos económicos como también humanos, algo que pretende lograr invitando al gestor público a ejercitar su creatividad al más puro estilo empresarial. De este modo se defiende la introducción de mecanismos de mercado que permitiesen introducir la dinámica de la competencia⁷ tanto al interior de las organizaciones públicas como en un plano interorganizativo, se conmina a recortar los costes financieros, y se impele a responder mejor a las necesidades de los ciudadanos, convertidos en «ciudadanos-clientes» fomentando la expresión de sus demandas en torno a los servicios públicos.

7. La lógica de la competencia se plasma en la separación de las funciones de financiación, compra, producción y provisión, de modo que la AP podría desempeñar las últimas tres funciones a través de organizaciones públicas operando según la lógica del mercado o, directamente, de organizaciones privadas. Entre los mecanismos contemplados, uno de los más extendidos sería el de la creación de agencias públicas autónomas cuyo funcionamiento emulase fielmente los procesos de la gestión privada. Ya en última instancia, este procedimiento de replicar la lógica del mercado se terminaría plasmando en la forma de dinámicas de externalización e, incluso, de privatización de los servicios públicos.

Con todo, lo que verdaderamente nos interesa subrayar es la forma en que, *grasso modo*, las visiones técnica y económica de la acción racional se compenetran perfectamente, pues ambas eluden, en principio, la discusión y la decisión en torno a los fines que el individuo o la organización se proponen conseguir, un proceder que se ha de realizar acudiendo a una racionalidad de tipo ético que, *grasso modo*, podemos definir como aquella empeñada en descubrir unos principios generales de la conducta (Nardin, 2015:178). Así, en la NGP, esa obsesión por la eficacia y la eficiencia se traduce en la defensa de un gestor público apolítico y versado en emplear concienzudamente sus conocimientos técnicos y económico-empresariales al servicio de fines políticos que para él han de ser incuestionables por haber sido preestablecidos de antemano por los representantes políticos y por los niveles políticos de la administración, quienes, precisamente, son los responsables de aquellas decisiones que entrañan la fijación de los fines y los valores. Ello se traduce en la idea de que en toda organización pública debe preservarse una categórica distinción entre el nivel de la política y el de la administración, reservando a la segunda el más claro protagonismo de la racionalidad técnica al serle vetado cualquier tipo de discusión racional sobre valores y fines. Porque, precisamente, más allá de las diferencias que separan las vertientes económica y técnica de la acción racional, ambas comparten la cualidad de su instrumentalismo. Y ello es particularmente revelador, como veremos, a la hora de comprender la pretensión ideológica de la NGP de eludir la lógica de la política.

3. El discurso de la neutralidad política en la Nueva Gestión Pública

Las visiones técnica y económica de la acción racional que se propugnan en las propuestas programáticas de la NGP y que brevemente hemos sintetizado, se escenifican a través de una cuidada presentación de argumentos, discursos y estrategias retóricas. En este sentido, las teorías de la NGP fueron defendidas, en gran parte, del mismo modo en el que lo sería cualquier idea o creencia expresada en el ámbito de la actuación política. Ello se vincula al hecho de que las propuestas de reforma de la GP son verdaderas políticas públicas, lo que algunos autores denominan como «políticas públicas de gestión» (Barzelay, 2001:6), pero también, y, sobre todo, al modo en que, por extensión, las políticas públicas de reforma administrativa, como la propia NGP, recurren claramente al uso de la retórica (Lynn, 2006:19). En otras palabras, en toda política pública, a la par de los intereses de los actores involucrados en ellas⁸, son indispensables las teorías, las ideas y los marcos interpretativos que aquéllos manejan si se desea entender la incorporación de un problema a la agenda pública y la traducción del mis-

8. Sin duda, puede pensarse que los intereses de los actores de las políticas superan en importancia a del las ideas y teorías que éstos despliegan, pudiendo, incluso, comprenderse el que, habitualmente, las segundas hayan sido consideradas en la filosofía en tanto meros epifenómenos de los primeros. Sin embargo, el situar a las ideas al menos en igualdad de importancia respecto a los intereses a la hora de explicar la acción de los sujetos contribuye a iluminar todo un fértil campo fenoménico que es sumamente consustancial a la política en todas sus formas.

mo en *policy*. Los defensores de la NGP, interpretaron que la ingobernabilidad derivada de la dificultosa gestión de lo público que acuciaba a gran parte de las democracias occidentales a finales de los años setenta exigía adoptar un nuevo paradigma, pero esta interpretación exigió un despliegue retórico y discursivo pues, precisamente, el discurso y el lenguaje político forjan la forma en que las ideas y visiones en torno a las políticas públicas son comunicadas y traducidas en la práctica (Campbell, 2002:32).

Huelga decir que nos referimos de modo lato a discurso, argumentación y retórica, como aquellos recursos lingüísticos que sirven para denotar esa dimensión expresiva de la política plasmada en sus enunciados, ideas y conceptos políticos que, pese a no ser tan tenida en cuenta en la ciencia política, puede llegar a tener un peso explicativo decisivo⁹. Los grupos y los individuos se manifiestan en la esfera política buscando convencer y persuadir mutuamente a los demás sobre la bondad o utilidad de determinadas ideas o enunciados, empleando para ello diferentes uti-

9. Como recuerda Finlayson (2004:529), gracias al impacto del denominado giro lingüístico que se difunde en las ciencias sociales a partir de mediados del siglo XX, las palabras, el lenguaje, los argumentos, la retórica y en última instancia todos esos elementos inmateriales como las ideas y las creencias comienzan a ser seriamente tenidos en cuenta a la hora de explicar la acción de los sujetos y los colectivos. Sin embargo, en la disciplina de la ciencia política, la relación entre esos aspectos y la acción política sigue siendo, a día de hoy, objeto de escasa indagación teórica. Y ello, a decir de este autor, se debería a la doble tendencia de concebir a las ideas políticas en tanto insignificantes trasuntos de lo social y en tanto conglomerados sumamente abstractos y desligados de contextos, personas y fines persuasivos específicos. Algo que, naturalmente, es igualmente aplicable a las disciplinas que estudian la AP y la GP.

lajes discursivos, argumentativos y retóricos. Y, como señalan algunos autores, para que una idea pueda ser adoptada, incluso en el ámbito de las políticas públicas, tiene que ser «persuasiva», y esa necesidad de persuadir, a la postre, sería constitutiva de la política y, por tanto, reveladora de su naturaleza creativa, dinámica y también agonística (Finlayson, 2004:536). En otras palabras, *policy* implica *politics*, y la GP no está exenta de ambas.

Pues bien, en sus textos y documentos de reforma, creados en el ámbito político-administrativo y secundados en muchos casos por la literatura académica, la NGP procede a legitimarse retóricamente ya no solo como la mejor opción para reemplazar a las vetustas estructuras burocráticas sino, sobre todo, y sorprendentemente, como la «única» solución a la situación de desgobierno y mala gestión que, según se argüía, estaban atravesando las administraciones públicas. Ello lo consigue, por un lado, planteando el cambio como «necesario» y retirando del ámbito legítimo de la discusión la cuestión relativa a la ausente necesidad o perentoriedad de acometer dicho cambio, para a su vez, a continuación, presentarse como la «única» opción técnicamente válida a la hora de desplazar al pretérito dominio burocrático. Lo realmente importante es que estos aspectos argumentativos, retóricos y discursivos, tan políticos, apuntan paradójicamente en la dirección de reafirmar el pretense carácter políticamente indiscutible y neutral de la NGP en tanto propuesta de reforma de gestión.

3.1 El discurso de la «necesidad»

Como insisten una y otra vez Osborne y Gaebler en su conocido libro *Reinventing*

Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, aquella era una época de cambios que exigía «reinventar el gobierno» (Osborne y Gaebler, 1995:43). Esta llamada al cambio late de un modo muy insistente en todos los documentos que brotan de los esfuerzos de la National Performance Review (NPR), el paradigma de las reformas de la NGP en los EE. UU. Uno de los primeros informes sale a la luz en septiembre de 1993 bajo el título *From Red Tape to Results: creating a government that Works better and Cost Less* (1993). En sus primeras líneas se incide en la idea de que el informe «representa el comienzo de lo que será, y deberá ser, un compromiso continuo con el cambio» (NPR, 1993:2). A ojos de los reformadores el deseo de cambiar provenía realmente de abajo –*bottom-up*–, expresado en las demandas de unos ciudadanos que estaban realmente «ansiosos» por el cambio (*ibíd.*:1), aunque también latía a cualquier nivel y tanto al interior como exterior de las organizaciones públicas «porque todo el mundo lo quiere» (*ibíd.*:42), pues no había duda de que «el mundo ha cambiado [...] la gente no está dispuesta a aceptar el “es suficiente” por mucho más tiempo; queremos lo mejor» (NPR, 1995:18). Como se deja manifiesto en la denominada como *Circulaire Rocard*, un documento que inaugura una etapa fundamental en la transformación de la administración y los servicios públicos en Francia y en el que se expresa también el influjo de la NGP, se trata, en definitiva, de dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos: «Las expectativas de los funcionarios se unen a las de los ciudadanos para exigir una renovación en profundidad del funcionamiento del Estado (Rocard,1989:1)». Para estos propugnadores de las reformas era, pues, realmente desconcertan-

te y frustrante comprobar cómo ante un entorno político, cultural, económico y tecnológico que se estaba transformando paulatina y abruptamente, los gobernantes seguían ensimismados en las normas y la estabilidad burocrática al margen de si seguían «teniendo sentido o no» (NPR, *ibíd.*:16), acomodándose apaciblemente en la estabilidad y en el «inmovilismo» (Rocard, 1989:1). Esa «inflexibilidad», esa resignación hacia las modalidades «obsoletas» y ese «atrincheramiento en viejas formas de hacer las cosas», esto es, esa tozuda «resistencia al cambio» sería en sí «peligrosa» (NPR, 1993:13). Pues, arguyen, «no tenemos elección» (*ibíd.*:13), el gobierno «debe cambiar» (*ibíd.*:27). Esta premura por cambiar se traduce también en el hecho de que la idea de cambio en el discurso de la NGP no solo se engalana con las notas semánticas de «necesario», sino también y sobre todo con las de «radical», «revolucionario», «transformador» (NPR, 1993:2-12), porque, según se aduce, nadie querría un mero «cambio marginal o incremental» sino un cambio realmente «dramático», un cambio por el que sería preciso «luchar» (*ibíd.*:5) y que implicaría una auténtica «revolución cultural» (*ibíd.*:37).

Todos estos elementos discursivos merecen un análisis crítico. La necesidad de contraponer las virtudes de las propuestas de la NGP frente a los «males» de la burocracia, principal antagonista, conduce a la necesidad de recurrir a diferentes tácticas retóricas y discursivas a fin de asentar la hegemonía en tanto propuesta programática¹⁰. De este modo, hemos acabado de comprobar cómo la NGP traza un pro-

10. Para los teóricos del discurso, como es sabido, los discursos son, concretamente, construcciones históricas y contingentes en virtud de las que se pretende hegemonizar y ejercer el poder median-

fundo antagonismo discursivo entre el inmovilismo de «antes» y el cambio radical de «ahora», una pugna sin cuartel entre la lógica de la innovación y el progreso, por un lado, y las dinámicas de la inmovilización y la reacción, por otro. Se insiste así en la idea de que sería preciso romper radical y necesariamente con el pasado encarnado en la burocracia implementando una propuesta «novedosa», «rupturista» e «innovadora», además de totalmente antitética e inconmensurable respecto a esa vieja burocracia. Los discursos de la NGP recurren así al típico ardid discursivo de atacar al oponente ideológico creando un contraste categórico entre un «lo que ellos creen», que «es intrínsecamente malo», frente a un «lo que nosotros creemos, que «es inherentemente bueno» (Van Dijk, 2003:279), consiguiendo trazar una cadena de equivalencias discursivas, entre lo viejo y lo malo y lo nuevo y lo bueno, respectivamente. Pero para algunos autores, el que algo sea nuevo «no significa necesariamente que sea deseable», algo a tener en cuenta ante esta evidente «retórica del cambio necesario» que adopta la NGP (Hood, 2000:206). Incluso, podría alegarse que, en realidad, la NGP no se alejó tanto de algunos de los rasgos burocráticos más paradigmáticos y, por tanto, su «novedad» solo se podría reducir a una mera pretensión retórica, de modo que, para algunos autores, la NGP sería incluso un trasunto de la burocracia¹¹.

te el recurso al antagonismo, a la diferencia o a la equivalencia (Laclau y Mouffe, 1987:81-156).

11. Así, a juicio de Hood (1991:7), la NGP es una especie de síntesis hegeliana del espíritu de dos tradiciones de pensamiento en torno a la organización y la gestión en el ámbito público que se habrían formulado unos cientos de años antes: la tradición germánica del cameralismo y la corriente británica utilitarista. Por otro lado, la NGP se enlaza con las visiones mecanicistas, cuantitati-

Asimismo, y aunque sea obvio decirlo, la NGP fue una opción de reforma entre otras muchas, algo que se puso de manifiesto tan pronto como en la década de los noventa sus propuestas se viesen en competencia con otros énfasis discursivos, pues las tres «E's», esto es, los principios de economía, eficacia y eficiencia, ya no parecían suficientes, según reconoce Metcalfe (1996:81).

No cabe duda alguna, por tanto, de que el término «cambio» adquiere en la retórica de la NGP una cualidad peculiar, toda vez que consigue trascender su habitual o banal significación cotidiana para convertirse en un significante con una enorme potencia retórica, al dotársele de una connotación en clave de perentoria necesidad y de rupturista, radical y bondadosa novedad, y situándose, por tanto, lejos de cualquier significación en términos de reformismo moderado o de mera opcionalidad entre diferentes alternativas de elección. Es el «discurso de lo epocal» al que se refiere Du Gay (2012:243), pero, sobre todo, una estrategia discursiva para camuflar la decisión de naturaleza realmente política que se halla tras cualquier elección de un

vas, y eficientistas legadas por el movimiento taylorista e incluso, con los postulados de control y predicción del comportamiento organizativo propios del modelo burocrático. Estas dos perspectivas serían, en parte, compatibles. El énfasis que se habría otorgado a la medición del desempeño y al control de la actuación de los gestores públicos a través del diseño de sistemas de indicadores supondría, a la postre, un reforzamiento del espíritu burocrático de regulación y predicción del comportamiento, no distanciándose tanto de la visión tradicional de la AP (Peters, 2002:163) e incluso llegando, en ese sentido, a superarla. En definitiva, muchas de las ideas que conforman el paradigma de la NGP tendrían un largo recorrido histórico al margen de sus influencias teóricas más próximas (Hood, 2000:17).

nuevo modelo de GP. Una forma, en definitiva, de reforzar con ello su pretendida naturaleza eminentemente técnica.

3.2 El discurso de la «universalidad»

La NGP también buscó reafirmarse retóricamente como una propuesta de GP de tipo «universal», esto es, susceptible de ser adoptada por los sistemas administrativos de cualquier país o tradición política y cultural. Esta pretensión de universalidad se logra, por un lado, subrayando la propia naturaleza «neutral», «científica» y «objetiva» de los principios de gestión que se propugnan y, por otro lado, magnificando el rol del gestor público encargado de velar por dichos principios, así como impidiéndole interferir en las acciones de tipo político. La idea es crear un ámbito de gestión inmune a la lógica de la política y a la dinámica de la democracia que fuese desarrollado por parte de gestores públicos encargados de acometer sus funciones de gestión desde la estricta observancia de los resultados establecidos políticamente y de la eficiencia en la consecución y gestión de los mismos.

En el documento *Improving Management in Government: The Next Steps*, elaborado por la Efficiency Unit en 1988 al amparo del gobierno británico de Thatcher, se insiste en cómo incluso los propios gestores y empleados públicos del Civil Service habían manifestado una enorme «frustración en torno a la falta de una responsabilidad genuina en el logro de resultados» (Efficiency Unit, 1998:3). Es así cómo se perfilan las célebres tres «E's» que caracterizan a la NGP. De este modo, se subraya la importancia de la «eficacia», esto es, de la consecución de los resultados, sien-

do necesario, en este sentido, lograr más precisión en torno a los mismos (*ibíd.*), algo para lo que la NGP recomienda diseñar sofisticados sistemas de indicadores. Además, la GP ha de velar por la «eficiencia», tratando de hacer más con menos y disponiendo los mejores medios para la consecución de los fines deseados. Y, asimismo, no ha de olvidar el otorgar valor a la «economía» –*value for money*–, lo que se traduce, desde una lógica muy empresarial y financiera, en procurar potenciar el valor económico derivado de los servicios públicos, pues como se indica al comienzo del citado informe, la modalidad de gestión burocrática carece de un «sentido de urgencia en torno a la búsqueda de mejor valor para el dinero y la constante mejora de los servicios» (*ibíd.*:1). Todos estos principios, se argumenta, son objetivamente neutrales, en tanto reposan en una racionalidad de naturaleza económica, así como científica y técnica, que se define por implicar la separación entre hechos y valores. Su validez es universal porque no depende ni de los contextos ni de las subjetividades particulares y su aplicación no depende de cuáles son los objetivos, los valores y los fines a los que sirve la gestión. Y es que, como hemos advertido, para la NGP los fines únicamente podrían ser contemplados por el gestor público en tanto factores «dados», previamente perfilados por el desempeño de los niveles «políticos», de modo que un tipo de acción basada en una racionalidad ética y/o política no sería de la incumbencia del gestor y administrador público.

Estos principios económicos «neutrales» permiten a la NGP el presentarse en tanto paradigma susceptible de ser implementado en cualquier tipo de sistema político independientemente de la inclinación ideológica de su gobierno, incluidos –y

ello encierra bastante polémica– aquellos sistemas escasamente democráticos. Pero esta pretensión de neutralidad desde la que se justifica la apoliticidad y universalidad de la NGP no convence a algunos autores, para quienes ésta no es, más allá del modo con el que pretende reafirmarse retóricamente, una suerte de *one best way*, legitimada por su incontestable calidad técnica y capaz de encarnar un paradigma de GP respecto al cual convergerían necesariamente los sistemas administrativos de todo el mundo (Hood, 2000:19). Esto es, la NGP no sería eminentemente una técnica cuya calidad se hallaría ampliamente contrastada por su propia veracidad científica y cuya universalización debería, en consecuencia, hallarse al margen de cualquier opinión y decisión política. Su ausente universalidad se pone de manifiesto, por un lado, en el hecho de no haber constituido nunca un paradigma coherente, habiendo sido siempre objeto de múltiples interpretaciones teóricas (*ibíd.*:199). A su vez, tal y como los hechos mostraron, muchos países adoptaron diferentes enfoques de GP a la hora de modernizar sus estructuras organizativas desde posicionamientos igualmente posburocráticos¹². Ello se relaciona con el hecho de que, en realidad, como apunta Du Gay (2012:154), no es posible la existencia de unos principios de gestión de aplicación universal, e incluso

12. Ni siquiera, como señala Lynn (2006:172), los propios modelos de la administración tradicional burocrática se caracterizaron por la homogeneidad a un nivel histórico y cultural. Frente al cambio administrativo profundo, este autor nos recuerda la importancia del *path dependence* institucional, así como de las peculiaridades nacionales y las dinámicas políticas y culturales de cada sociedad, aspectos que afectarían a la construcción de los aparatos burocráticos, así como a los caminos de su subsiguiente reforma.

si se aceptase que existen algunos principios genéricos de gestión que pudiesen universalizarse, éstos siempre se aplican en un «contexto concreto» y «con unos valores específicos». Esto es, frente a la inexorabilidad universal de la técnica, las específicas cargas valorativas detrás de las instituciones e inercias contextuales son sumamente importantes.

En relación a ello, y a nuestro modo de ver, lo realmente decisivo para rebatir la inexorabilidad técnica de la NGP transita por reconocer que tras principios como los de competencia, eficacia o eficiencia, de aparente carácter «avalorativo», se camufla una innegable carga valorativa. A veces las implicaciones de esta dimensión normativa se reducirían al ámbito interno de la organización pública¹³, pero lo decisivo es reflexionar cómo esa normatividad puede terminar impactando, de un modo u otro, a nivel del espíritu democrático del sistema político. La racionalidad técnico-económica que permea el tan alabado principio de eficiencia, implica en realidad exaltar unas determinadas opciones valorativas en perjuicio de otras. Así, el énfasis en la eficiencia o en la economía, contempladas como valores administrativos, se podría estar haciendo en detrimento del énfasis en otros valores como,

13. Para Ellul (2003:23), lo que caracterizaría a la acción técnica en el trabajo, es la búsqueda de una mayor eficacia; y ello se traduce en la sustitución del esfuerzo natural y espontáneo por una serie de métodos y actuaciones preconcebidos y encaminados al mejor logro de los resultados. De este modo, a nuestro modo de ver, esta noción de técnica como el conjunto de medios válidos de una vez para todas se asociaría a un «ideal normativo» de comportamiento de tipo racional, pautado, regulado, sistemático, anticipado y eficaz, confrontado a su antítesis, el comportamiento natural, espontáneo, contingente, cambiante, asistemático y no previsto.

por ejemplo, los de equidad, pluralidad o justicia (Arellano y Cabrero, 2005:615), entendidos éstos en un sentido político y público, y ya no exclusivamente gerencial. En suma, desde esta interpretación, la pretensión de racionalidad técnica en la NGP encarna una determinada apuesta normativa al privilegiar determinados valores –en su caso, de presunto alcance administrativo– en detrimento de otros valores –de alcance público y democrático– y, por tanto, no sería un modelo de gestión que vendría exigido naturalmente por su propia universalidad y objetividad.

En definitiva, todas estas invocaciones discursivas de la NGP a emprender un cambio «necesario», «inaplazable» e «ineludible», de forma «universal», se fundamentan en la idea de que los condicionantes del entorno y las dinámicas de organización y de gestión se hallan ligados de forma determinista y necesaria –e incluso suficiente–, de tal suerte que si una organización desea sobrevivir debe de adaptarse ineludiblemente a las transformaciones de su contexto externo¹⁴, un presupuesto que comparte también, curiosamente, con buena parte de la literatura académica. Pero el éxito de la NGP a la hora de haber protagonizado diversas acciones de reforma administrativa en varios países no se explica primordialmente por su «necesidad», sino, más bien, por la particular habilidad política, ideológica, discursiva y retórica de determinados actores político-administrativos a la hora de haberla presentado, precisamente, como

14. Las palabras de Crozier así lo reflejan, al aseverar que toda revolución económica y social exige, necesaria e inexcusablemente, una revolución conceptual en torno a los paradigmas de gestión a fin de lidiar con los cambios y transformaciones del entorno contemporáneo (Crozier, 1996:33).

ese paradigma de reforma tan necesario y universal y además neutral en términos políticos. Un discurso que revela la intención de erigirla en un paradigma de reforma hegemónico, así como de evadir la deliberación y discusión más abierta en torno a sus pretensiones teórico-prácticas. En definitiva, en tanto políticas públicas, las reformas de la GP, sean unas u otras, de uno u otro tipo, no son necesarias ni tampoco neutrales. Son argumentadas, defendidas y argüidas –partiendo incluso desde determinados posicionamientos normativos– y son fruto de las lógicas de reapropiación política, de tal suerte que su presencia iría más allá de su pretendida superioridad técnica, para revelarse, en realidad, como auténticas opciones políticas susceptibles de discusión y disputa.

4. *Accountability* e ideas políticas en la Nueva Gestión Pública

El aducir que la GP y la lógica de la política van unidas, exige reconocer que, indudablemente, en las propuestas de la NGP, más allá de su presentación retórico-discursiva, se esconden unas ideas políticas cuya importancia es digna de ser ponderada. Así, en todo modelo de GP subyace, de modo más expreso o implícito, una forma ideológica de concebir la democracia, así como la ciudadanía y en general la política, que sería la causa de que de sus propuestas de gestión brotasen unas ideas políticas cuyas repercusiones impactarían más allá de los limitados confines de las organizaciones públicas. Un aspecto fundamental al hablar del tributo que los modelos de GP podrían pagar a la idea de democracia en virtud de su resonancia ideológico-política, tiene

que ver con el tipo de *accountability* que propugnan, esto es, con los mecanismos contemplados para justificar la conducta de sus responsables. Siguiendo a Goodin podemos definir la *accountability* como aquel proceso basado en la justificación que un agente «A» tiene que dar a un agente «B» en lo relativo a un determinado estado de cosas (Goodin, 2008:156), aludiendo la *accountability* de tipo democrática, concretamente, al ejercicio de la «responsabilidad sistemática» hacia los «intereses» y «deseos» de los ciudadanos (*ibíd.*:178). Entre todas las muchas dimensiones en las que la *accountability* se despliega en el administrar de lo público, una de las más importantes, naturalmente, es aquella que hace alusión a la rendición de cuentas que la administración y las organizaciones públicas han de hacer a la sociedad, a la ciudadanía y al público en general por la prestación de sus servicios públicos. Para los defensores de la burocracia, tanto sólo ésta y su sistema vertical y jerárquico de *accountability* permitirían conciliar a la perfección la necesidad de una AP técnica y eficiente con las exigencias de un control democrático. La NGP, contrariamente, se propone trascender la verticalidad del sistema de *accountability* burocrático otorgando más poder al gestor público, transformando al ciudadano en un cliente presto a conformar con sus preferencias los servicios públicos e implementando mecanismos de mercado. En definitiva, relacionando la *accountability* con la acción basada en las racionalidades de tipo técnico y económico.

Por un lado, en lo que atañe a los mecanismos de *accountability* de la NGP más inspirados en la racionalidad técnica, los gestores públicos en posesión de amplios conocimientos técnicos de gestión, podrían, al fin, ejercitar su *expertise* y

su dominio de las técnicas de mercado, gracias a disponer de un amplio margen de maniobra para la consecución de la eficiencia, la economía y la calidad en la satisfacción de los deseos de sus «ciudadanos-clientes». Se trataría, en definitiva, de transitar desde una *accountability* gerencial de naturaleza jerárquica y burocrática, centrada en el proceso, la acción o la forma de utilizar los *inputs*, a otra de tipo no jerárquico atenta a los *outputs* y/o *outcomes* es decir, a los resultados tangibles en forma de servicios públicos a los ciudadanos. Así, el gestor público sería un importante intermediario entre los cargos políticos y los ciudadanos, obedeciendo no solo a las indicaciones de los primeros, estipuladas en las cláusulas de su contrato de gestión, sino también a las demandas de los segundos. Ya en lo que atañe al impacto de la visión económica de la racionalidad, un aspecto decisivo de la arquitectura teórica de la *accountability* gerencial, y en última instancia también político-democrática, de la NGP, lo constituye la introducción de mecanismos de gestión pública inspirados en el funcionamiento del libre mercado. La NGP confía ciegamente en principios como los de competencia o en mecanismos como el de los precios para emular en la gestión pública el funcionamiento interno de las empresas, así como su comportamiento en el libre mercado. Con ello se busca superar el arquetipo del burócrata o empleado público maximizador de presupuestos y fundamentalmente interesado en su provecho y poder personal, en menoscabo de la atención de las necesidades de la sociedad y el interés público, pues los mecanismos de inspiración mercantil permitirían materializar –según los presupuestos que la NGP comparte con las teorías de la elección racional y la econo-

mía neoclásica– la célebre mano invisible smithiana que considera que la única forma de obtener objetivos públicos consiste en espolear el interés privado y egoísta de los individuos y no en guiarlos hacia la realización del bien común. Otro aspecto de la *accountability* basada en la racionalidad económica se plasma en la idea de que es preciso involucrar en los procesos de gestión de las políticas al ciudadano-cliente. Éste, se aduce, debería ser no solo el inspirador de las decisiones de políticas y gestión, sino también y sobre todo el principal receptor de la *accountability* política pero también gerencial, la cual se aseguraría, nuevamente, a través de mecanismos de inspiración mercantil y no jerárquica, como es el caso de los célebres vales o *vouchers*, o en virtud de invocar a los empleados públicos a orientarse plenamente a su servicio. Algunas propuestas programáticas insisten en implantar estándares de servicio al usuario, en escuchar al ciudadano, o en medir sus niveles de satisfacción para contribuir así a mejorar la prestación del servicio. Como se recoge en el informe *Common Sense Government. Works better and cost less* (1995), elaborado por la National Performance Review e inspirado en exitosas experiencias en el ámbito de la empresa privada, se trata de «preguntar» y «escuchar» al consumidor, y de incrementar sus posibilidades de «elegir» otorgándole más «poder» (NPR, 1995:51). La NGP parece, pues, fundamentarse en la idea de que solo a través de dichos procedimientos de *accountability* basados en la actuación de los sujetos en base a las racionalidades técnica y económica, sería posible garantizar que el sentido del mandato que el ciudadano otorga a sus representantes políticos a través del voto en las elecciones democráticas pudiese, de modo efectivo, mantenerse incólume a lo largo del com-

plejo y anchuroso proceso que transforma las propuestas electorales o los problemas públicos en políticas públicas y éstas, a su vez, en servicios públicos.

Pero más allá de la *accountability* que se produce a un nivel más gerencial, no sería trivial el inquirirse qué podría suceder, en términos generales, con la *accountability* democrática en base a esa revalorización de la figura del gestor, del ciudadano-cliente y de las dinámicas del mercado. Por un lado, es posible argumentar que, en lo que atañe a la delegación de poder a los gerentes en base a su saber técnico, podría emanar eventualmente cierto menoscabo de los principios y valores de lo público, toda vez que la misión que se les encarga en muchos documentos de la NGP aparece reducida al ámbito crematístico y carente de una decidida orientación a lo público en tanto esfera que va más allá de la mera suma de los intereses individuales. En efecto, podemos comprobar cómo en el informe *Not Dollars alone Review of the Financial Management Improvement Program*, elaborado en 1990 en el marco de las reformas de gestión del gobierno australiano, se maneja expresamente una noción de *public accountability* estrictamente delimitada al ámbito de la gestión más técnico-económica¹⁵, de modo que la responsabilidad del gestor se mediría en términos exclusivamente monetarios o financieros. Ello supone, parejamente, partir de la premisa que sostiene que la motivación de los trabajadores

15. Así, se insiste en «la obligación, de las personas o autoridades responsables de los recursos públicos, de informar sobre la gestión de los recursos y la responsabilidad respecto a las obligaciones fiscales, de gestión y de programa que les son conferidas (Parliament, 1990:90)», sin aludir, por tanto, a la posibilidad de otras obligaciones menos materiales.

de las organizaciones públicas se dirime principalmente en términos de beneficio y utilidad individual, alejándose del ideal motivacional de integridad ética en pos del servicio al bien común y el interés público que sí secunda el modelo de la AP burocrática¹⁶. Otro argumento crítico es sin duda aquél que atiende al hecho de que los gestores públicos no son elegidos democráticamente, y, por tanto, al dotárseles de un mayor grado de discrecionalidad en el uso de los recursos en base a la lógica empresarial, podrían terminar operando autónomamente y al margen de las cadenas de mando burocrático. Sobre la base de ello, y desde una perspectiva bastante pesimista, pese a que el gestor se halla a la sombra de los cargos públicos y representantes políticos democráticamente elegidos, éstos podrían ver hipotéticamente menguado su dominio a causa del protagonismo «tecnocrático» de los gestores, resintiéndose la propia lógica de la democracia representativa¹⁷.

16. Esto es, frente a la anterior cultura burocrática, las recompensas y penalizaciones a los empleados públicos se justificarían en base al ahorro monetario o en base a la acción de aprovechar la «oportunidad de producir mejores resultados» (Parliament, *ibid.*:29) y de «maximizar resultados» (*ibid.*:12). Una importancia retórica muy destacable recibe así el énfasis en la necesidad de la «mejora continua» (*ibid.*:7). Pero tal y como se desprende a lo largo del citado informe, la «mejora» parecería tener preeminentemente una dimensión valorativa de tipo «económico». Tal y como se consigna en sus páginas, «debe haber una presión efectiva y continua sobre y desde el interior de cada departamento» para «la mejora continua en la relación calidad precio» y el «valor económico» que se obtiene en la provisión de las políticas y servicios (*ibid.*:7).

17. Para Svava (1999:697), palpita un potencial peligro en el empeño de crear una AP autónoma y separada de la política, toda vez que, paradójicamente, la administración puede transitar des-

A su vez, en lo referente a la noción de ciudadano-cliente, si bien la NGP en su abogar por iniciativas para dar más voz al ciudadano en la gestión de los servicios públicos asemejaría apuntalar la lógica democrática, el atribuir a aquél ese estatuto de cliente o consumidor ha suscitado también mucha polémica. Según los críticos, a la par de que las medidas contempladas para materializarlo no habrían conseguido potenciar la figura del ciudadano ni acercarse a un modelo de participación auténtica¹⁸, las reminiscencias filosófico-políticas que laten tras este canto al ciudadano-cliente-consumidor no parecen ser muy halagüeñas para los valores de lo público. Pues si bien la visión liberal de la ciudadanía armoniza en cierto modo con el espíritu de la NGP, no obstante la noción del ciudadano-cliente podría redundar en una cierta merma de estatuto público y político del ciudadano, al conceptualizar la relación de éste con el Estado en términos de prestación y compra-venta de servicios al más puro estilo mercantil, y no en términos de prestación de servicios públicos en base a derechos

de desempeñar el rol de instrumento del poder a convertirse en un poder en sí misma, expandiendo su radio de acción más allá del ámbito definido por la primigenia separación.

18. Como señala Román Masedo (2012:97), si bien las iniciativas de la NGP parecen querer contribuir a trascender el rol pasivo del ciudadano en tanto usuario de los servicios públicos, definitorio del planteamiento burocrático, sin embargo, en la práctica tan solo involucraron a un grupo pequeño de ciudadanos, se limitaron a que el ciudadano participase únicamente en la fase de evaluación, y no garantizaron que sus intervenciones terminasen por repercutir en la mejora del servicio. Así, muchas de las medidas más atrevidas que parecían prometer una cogestión o codecisión del ciudadano en los servicios públicos, haciéndolo participe en todas las fases del proceso de GP, no se llegaron a plasmar en la práctica.

políticos y sociales garantizados por su propia condición político-jurídica (Román Masedo, 2012:86); un resultado de concebir la *accountability* no en términos de una noción de interés público –ampliamente definida–, sino en relación a un conjunto escaso de intereses personales (Christensen y Lægheid, 2002:291).

En definitiva, en la noción de *accountability* gerencial que se postula, se intuyen implícitamente una noción de *accountability* en términos políticos y, sobre todo, una idea de democracia que, naturalmente, no están exentas de discusión. Esto es, pese a que los adalides de la NGP la conciben en términos de apolítica neutralidad, sus propuestas delatan unas ideas políticas o unos presupuestos ideológico-políticos que, naturalmente –y aunque parezca obvio decirlo– son susceptibles de ser objeto de disputa y discusión teórica e ideológica.

5. Democracia, política y racionalidad ética en la gestión pública

Frederickson (1997:5) diferencia entre definiciones estrechas y amplias de la AP, las primeras honrando los valores de eficiencia y economía y las segundas ensalzando los valores de equidad, lealtad, justicia y responsabilidad. Y en esta tesitura cabe encuadrar la mayor parte de las discusiones que se suscitan en torno a los modelos de GP y, concretamente, en torno a la NGP. En este sentido, una de las discusiones ideológicas que se promueven en relación a esta última, es la de si es posible conciliar una legitimidad de tipo democrático con la legitimidad de una orientación obsesionada con los resultados derivados de una provisión regida por la técnica, los mecanismos de mercado

y los criterios de eficacia y eficiencia De-Leon, 2005:105); esto es, los valores de la democracia con los valores de la racionalidad técnica. Para algunos autores, la NGP no opaca los valores de la democracia, sino que apuesta por un particular entendimiento normativo de la misma. Desde esta perspectiva, se sostiene que sí sería posible conciliar empresariedad y control democrático (Bellone y Goerl, 1992:131-132), pues el principio de eficiencia no sería incompatible con la implicación ciudadana (Schachter, 2007:807), y, por tanto, tampoco con los valores más caros a los modelos de democracia participativa. Así, la NGP se decantaría por una suerte de modelo de democracia hiperracionalizada (Box *et al.*, 2001:615) o de «gobernanza de mercado» (Bekkers *et al.*, 2007:23), que sería parte de esa conjunción entre los horizontes normativos de la «democracia de resultados» y los de la «tecnocracia» a la que aludía Waldo al analizar el devenir de la AP estadounidense bajo los auspicios progresistas (Waldo, 1960: 16 y ss). En definitiva, un ideal de cómo ha de constituirse la esfera de lo público que se halla muy en sintonía con las creencias ideológico-políticas defendidas en el seno de la *New Right* y la derecha neoliberal. No en vano, los principales impulsores de estos idearios no conciben el interés o los valores de lo público como algo diferente a la suma de los intereses y valores privados, sospechan de las ideas en torno al bien común, suelen considerar que la democracia no siempre es compatible con la libertad y, asimismo, confían más en el valor de la elección que el individuo realiza en el ámbito del mercado que en el voto político que éste pudiese emitir en democracia¹⁹. Esta visión ha re-

19. Ludwig von Mises parece sostener que la «democracia del mercado» es más valiosa que la

cibido críticas en la propia literatura de la gestión pública, retratándose a la NGP como poco más que un híbrido de gestión y mercado o como el resultado de la instauración en la AP de un diseño de mercados gestionados (Denhardt, 2004:141), unas inclinaciones que harían poco honor a su etiqueta de «pública» (Guerrero, 2003:381). Y es que ponderando todos estos presupuestos políticos implícitos, así como algunas de sus posibles implicaciones políticas, se podría aducir que la NGP parece secundar una noción de democracia muy mercantil y centrada exclusivamente en la calidad efectiva de los resultados y servicios públicos, una apuesta ideológica que, ciertamente, divergiría respecto de aquellos modelos teóricos que defienden incrementar la calidad democrática no solo desde el punto de vista de sus *outputs* políticos, sino también del de sus procedimientos y sustancia. La contrapartida de que la NGP se apoye en un ideal democrático centrado en los resultados, la empresariedad y la economía, así como en cierto espíritu tecnocrático obsesionado con los valores del saber técnico, es naturalmente, su alejamiento respecto a aproximaciones

democracia política: «[...] En las democracias, sólo los votos depositados en favor del candidato triunfante gozan de efectiva trascendencia política. Los votos minoritarios carecen de influjo. En el mercado, por el contrario, ningún voto resulta vano. Cada céntimo gastado tiene capacidad específica para influir en el proceso productivo» (Mises, 2011:524). En cualquier caso, para Hayek el mercado, frente a la democracia, no descansa en propósitos comunes sino en la dinámica del orden espontáneo, esto es, en la reconciliación no intencionada y recíproca de los diferentes propósitos de los individuos (Hayek, 1982:183), y ello permitiría, según esta óptica neoliberal, tanto una mejor asignación y distribución de los recursos como una mejor consecución de los fines de los sujetos.

ideológicas y teóricas más amplias, sustantivas o republicanas de la democracia. Esto es, la NGP contiene una apuesta por una determinada idea de la democracia que por comulgar más con la visión liberal y lockeana, se diferencia de aquellos ideales más participativos, deliberativos y republicanos, esto es, aquellos que, tal y como han sido definidos por ejemplo por Jürgen Habermas (1994:1-3), defienden que el estatus del ciudadano se define no por sus libertades negativas sino por sus libertades positivas y otorgan al discurso público la capacidad de permitir una comunicación orientada al entendimiento mutuo y al bien común²⁰.

En suma, la NGP, procede a fijar el significado de ciertos conceptos políticos, como el de democracia, abogando por unas significaciones concretas en detrimento de otras, un proceder esencial de las ideologías políticas, tal y como ha sido analizado *in extenso* por Michael Freedon (1998:74). Ello se manifiesta tan pronto como se compara la NGP con otros modelos posburocráticos, coetáneos o posteriores. Para aquellas visiones más afines a los paradigmas actuales en la línea del

20. Este sesgo del énfasis en los valores económicos tras las visiones de la democracia latentes en la NGP se refleja en los propios documentos de reforma. Las referencias al *value for money*, al *effective government* o al *job to be done* son constantes en aquéllos, pero en ningún momento se concretiza el valor último de estas expresiones, esto es, cuál es la justificación última de tipo sustantivo, más allá de la cuestión pecuniaria, sobre la cual se pueden basar. Ello se pone en evidencia cuando se trata de legitimar la necesidad de cambio en base a las preocupaciones ciudadanas por la mala gestión de los recursos públicos –tal y como se insiste, por ejemplo, en el citado informe *Not dollars alone* (Parliament, 1990:6)–, lo que parece una forma de ignorar el hecho de que, tal vez, los ciudadanos puedan querer exigir, también, demandas de naturaleza menos económica.

denominado Nuevo Servicio Público, es preciso apuntalar el espíritu democrático en la gestión diseñando mecanismos orientados a empoderar tanto a los empleados públicos, principales responsables del trato directo con los ciudadanos, como a estos últimos, pero en ambos casos yendo más allá del parco rol de ejecutores o clientes que la NGP les atribuye respectivamente. Así, para Box *et al* (2001:615), es preciso redescubrir la democracia sustantiva en el ámbito de la GP. Y ello por una sencilla razón. Dado que los administradores públicos tienen un rol primordial en la formulación e implementación de las políticas públicas, si no valoran o promueven un modelo sustantivo de democracia, se desvanece la posibilidad de que lidien de una forma efectiva con los problemas públicos que realmente importan (*ibíd.*:609). Por esta razón, aduce, los administradores y gestores públicos deberían de contribuir a crear oportunidades para el diálogo y para la toma de decisiones significativas, compartiendo conocimientos que facilitasen un control más transparente de los procesos administrativos y estimulando un rico intercambio de ideas a través de un diálogo informado y una discusión libre en torno a los diferentes valores y preferencias (*ibíd.*:611). En efecto, las potencialidades de la democracia deliberativa y la posibilidad de extender su alcance al ámbito de la política pública y la GP, y por tanto más allá de las instituciones representativas democráticas, es objeto de reflexión en la filosofía política contemporánea. Para Benjamin Barber, defensor de los modelos de democracia radical, no hay duda de que la democracia debe permear la dinámica de la comunidad política más allá del habitual nivel de sus instituciones convencionales y representativas, pues «el autogobierno se pone en práctica me-

diante instituciones diseñadas para facilitar una continua participación cívica en la fijación de la agenda, la deliberación, la legislación y la ejecución de las políticas (en forma de “trabajo común”)²¹ (Barber, 1998:290). En este sentido, podría extenderse a los procesos de políticas públicas y gestión pública el diseño de los *mini-publics*, esto es, un tipo de espacios para grupos pequeños pero representativos de ciudadanos, que les permitiría influir en dichos procesos ejercitándose en la deliberación y entrenándose en los estándares de las buenas prácticas discursivas (Goodin y Dryzek, 2006:239); algo que no reemplazaría a las instituciones representativas sino que, más bien, como defiende Subirats (2000:440) contribuiría a hacerlas «más sensibles a las señales que se lanzan desde la sociedad».

Las críticas que lamentan la precaria concepción democrática latente en la ideología política de la NGP, suscitan a mayores la reflexión en torno al rol que la democracia y la política podrían desempeñar en el ámbito de la propia AP. En realidad, lo que se discute es en qué medida las visiones económica y técnica de la acción racional –propugnadas por la NGP, aunque en mayor medida siempre presentes en la gestión de lo público–, estarían legitimadas para opacar aquel tipo de acción racional de orientación tanto ética como estrictamente política. En realidad, sería un hecho constatable que en el gestionar de lo público, el ejercicio de la racionalidad política es, para bien o para mal, una actividad irrenunciable en determinados momentos o procesos del mismo. Podemos definir una decisión en base a la racionalidad política como aquella que acude tanto a criterios de índole normativo y ético –siendo, en este sentido concreto, tangencial a la racionalidad de tipo ético–

como a un mero juicio de oportunidad individual, de poder o de conveniencia respecto a las condiciones y límites de un escenario específico, dos aspectos que, contradictoriamente y en mayor o menor medida, conforman la textura de las decisiones políticas²¹. De este modo, la pericia técnica de los gestores públicos no puede permanecer inmune a cierta «contaminación» política, siendo hasta cierto punto quiméricos aquellos planteamientos que pretenden hacer reposar los procesos de la gestión únicamente en la técnica, la organización o la administración, negando la inevitable presencia de la política y lo político en dichos procesos. Hemos sugerido que el ideal técnico de la NGP conlleva implícita una determinada apuesta normativa, al enfatizar valores gerenciales de tipo administrativo y económico en detrimento de valores ético-políticos. Pero, la cuestión resulta aún más intrincada tan pronto se advierta que esos valores administrativos de la eficiencia y la economía que acompañan, desde la inspiración de

21. Sin duda, la acción política podría también acudir a criterios de racionalidad técnica, económica e incluso histórica, de modo que toda noción de acción política es susceptible de incorporar diferentes visiones relativas tanto a cuál ha de ser la articulación entre medios y fines de la acción política como a cuál ha de ser su objeto legítimo. En otras palabras, existirían tantas visiones de la acción política y de la racionalidad política como visiones normativas en torno al propio fenómeno de la política. Pero nosotros hemos querido enfatizar, concretamente, esa contradicción y tensión que existe entre regir la acción política en base a criterios normativos o, por la contra, en base a criterios absolutamente no normativos, esto es, criterios atinentes a la naturaleza autónoma de la política en tanto actividad humana, distinción que en el ámbito de la teoría o filosofía política han sabido captar, respectivamente, los enfoques idealistas y los enfoques realistas (véase al respecto, por ejemplo, Rossi y Sleat, 2014:689-692).

la gestión privada, a los mecanismos de la GP, precisan, tal y como subraya Peters (2002:164), de una sanción política. Algo tan a primera vista técnico como sería el deseo de aumentar los *ratios* de eficiencia exigiría el escoger y decidir entre diferentes tipos de elecciones en torno a la cantidad relativa de *inputs* y *outputs*²², esto es, la gestión de la eficiencia se ve inevitablemente acompañada por un juicio de tipo político (Metcalf y Richards, 1989:59). En este sentido, tras la aparente asepsia de vocablos como los de *inputs* o *ouputs*, tan centrales en el lenguaje de la gestión de las organizaciones públicas, se ocultan decisiones muy trascendentes sobre el uso y el destino final de los recursos y servicios a los ciudadanos, unas decisiones que implican discriminar y privilegiar entre muchas opciones y valores posibles²³.

Ello enlaza con el hecho del pluralismo moral, esto es, con la irremediable y a veces conflictiva diversidad de valores e ideas existentes en torno al bien; tal y como recoge la clásica visión de Isaiah Berlin quien, *grosso modo*, sostiene que, en consecuencia, no existe un fin político omnicompreensivo que permitiese aprehender todos los fines en liza, ni tampoco existe una forma óptima de resolver la pugna de valores que resulta de esa des-

22. Concretamente, sería posible una elección entre las siguientes opciones: una reducción de los *inputs* y un aumento de los *outputs*; un igual nivel de *inputs* y un aumento de *outputs*; un pequeño aumento de *inputs* mientras se incrementan drásticamente los *outputs*; una reducción de los *inputs* y un igual nivel de *outputs*; una disminución drástica de *inputs* a cambio de una reducción mínima de *outputs* (según se puede inferir de Metcalf y Richards, 1989:57 y *ss*).

23. Pues no en vano, como insiste una y otra vez Waldo (1960:202), la eficiencia es siempre eficiencia para algo, y la elección de los medios, de los hechos, es también una elección moral.

avenida expresión de valores y fines políticos (Berlin, 2013:14 y *ss*). Reconocer el hecho del pluralismo contribuye a entender cómo la propia naturaleza de los fines y los objetivos es objeto de discusión no solo en política sino incluso también en su brazo ejecutor, esto es, en los niveles más técnicos de la gestión y el actuar de la AP, aunque sea en muy menor medida. De este modo, «operacionalizar» o traducir los objetivos públicos en medidas concretas de gestión es enormemente dificultoso en la mayor parte de las áreas de actuación pública (Schachter, 2007:806), precisamente porque la operacionalización de los *outputs* se realiza en clave también «política» y no exclusivamente técnica²⁴. Ante este escenario, el gestor podría intentar templar o canalizar los escenarios conflictivos derivados del fenómeno del pluralismo a través de los mecanismos deliberativos que han sido sugeridos para democratizar la GP, unos mecanismos que podrían ser espoloados gracias al anhelo de conseguir un resultado consensuado y aceptado por muchos actores y ciudadanos. Como insiste Spicer, la virtud de la política reside, precisamente, en permitirnos resolver los conflictos entre valores o en recordarnos constantemente la necesidad de tomar decisiones entre fines conflictivos y no simplemente elecciones sobre los mejores medios para alcanzar un fin dado (Spicer, 2010:52). Pero más allá de esa visión clásica que dibuja a la polí-

24. Asimismo, todo lo relativo, por ejemplo, a la elaboración y medición de los indicadores de desempeño en la GP no sería más que el resultado de haber convertido en criterios técnicos lo que serían juicios normativos de índole política (Peters, 2002:164). Los mecanismos de GP precisan de una sanción política que, naturalmente, permitiría y exigiría ser complementada con criterios de tipo técnico, pero, eso sí, nunca pudiendo ser reemplazada exclusivamente por éstos.

tica como responsable del pulimento del consenso y el acuerdo urdidos mediante la deliberación, la visión más agonística que considera el irresoluble conflicto y antagonismo como una de sus características más primordiales es digna también de ser valorada en el ámbito del gestionar público. No es conveniente ignorar el modo en que la dinámica de las políticas públicas y también de la gestión discurre, en tantas ocasiones, a través de la indeterminación, siendo ésta, tantas veces, el reflejo del agonismo que se halla implícito en la acción política democrática, tal y como Chantal Mouffe (1999:16) lo habría definido. Y las tareas de gestión se enfrentan también, en cierta medida, a la necesidad de traducir esa indeterminación en resultados tangibles. De este modo, la política ofrece oportunidades para escuchar al otro y ayuda a intentar resolver los conflictos sin mucha violencia o coerción.

En definitiva, retomando la discutida tensión a la que aludíamos al comienzo de este apartado, si se considera que no debe existir una incompatibilidad entre, por un lado, las exigencias de la eficacia y la eficiencia, y, por otro, la preservación de los valores éticos que tejen la democracia, la cuestión se dirime, a nuestro juicio, en tratar de buscar mecanismos de ajuste y sinergia entre ambas orientaciones y no en postergar uno en detrimento del contrario, mecanismos que tal vez precisen recurrir, en ocasiones –y siempre bajo el debido respeto de la esencia más imperecedera de los valores que buscó preservar la administración tradicional de inspiración burocrática–, a la racionalidad ética y política²⁵. En suma, si como es posible

25. Según Rutgers y Meer (2010:775), en la visión de la NGP, la eficiencia se concibe como un *ratio* y no como un medio en relación a un fin. Pero también sería posible concebir la eficiencia

aducir, la política es inevitable incluso en gran parte de las tareas de naturaleza técnica, sería cuestión de valorar el alcance y la oportunidad de que la política, en tanto actividad humana, tuviese su debido cauce también en la gestión de lo público, naturalmente, como decimos, dentro del ámbito de lo legítimo²⁶.

en relación a la creación de aquello que los ciudadanos o la sociedad quieren o necesitan, considerándose «eficiencia», por tanto, la administración de dicha necesidad o querencia. Así, el «valor público» sería la «causa final» a la que la eficiencia, así concebida en términos sustantivos, habría de responder (Rutgers y Meer, *ibid.*).

26. Si bien la pretensión de la NGP en torno a la necesaria separación entre la política y la administración es loable en tanto, aparentemente, se constituye en tanto legítima continuación de la tradición burocrática al buscar preservar la imparcialidad, la equidad y la integridad de los servidores públicos, sin embargo, al contrario que la burocracia, parecería conculcar, desde cierta perspectiva, esos valores públicos que aquélla quería hacer prevalecer mediante idéntico empeño de separar el actuar político del administrativo. Con todo, para algunos, se podría acusar igualmente a ambas modalidades de olvidar las virtudes que podrían derivarse como consecuencia de un debido ejercicio de la política incluso en el propio actuar administrativo. Naturalmente, desde la perspectiva teórica empeñada en revalorizar el ámbito de lo político en la GP, muy característica del debate estadounidense, el valorar el sentido de las críticas al «olvido» de la política, sea en la NGP, en la burocracia o en cualquier otro modelo de gestión de lo público, no debería traducirse en una defensa de la intrusión de los intereses de la clase política en la AP o en la loa de la acción política de los gestores públicos, carentes de cualquier legitimidad democrática. A la postre, la AP debe siempre constituirse como el brazo ejecutor de las políticas públicas en un sentido garantista, plegándose a los condicionantes jurídicos de su actuación y guiándose por su sentido de la legalidad y por el debido trato equitativo e imparcial hacia los ciudadanos y/o usuarios de los servicios públicos.

6. Conclusión. La necesaria reflexión en torno a la dimensión político-normativa de las teorías de gestión pública

No cabe duda de que en toda teoría de la GP se esconden de forma evidente los lineamientos de una concepción de la política. La NGP, pese a su trasfondo filosófico en la forma de una idea de racionalidad técnico-económica y pese a una arquitectura discursiva cincelada con las notas de la neutralidad avalorativa, de la novedad y del determinismo, apuesta de forma decidida por los valores y las ideas políticas que están asociados a la racionalidad técnica y económica, consiguiendo desplazar en importancia, por ejemplo, a otros aspectos normativos que serían más caros a los valores de lo público y de la participación que definen los sistemas políticos democráticos. Pese a que, en la actualidad, otros paradigmas teóricos habrían menguado el protagonismo de la NGP, recordar la forma en que ésta buscó su hegemonía a través de un cuidado discurso y revelar las discutibles implicaciones ideológico-políticas existentes tras sus postulados de gestión, nos ayudaría a reflexionar sobre cómo los modelos de gestión y organización pública no vienen determinados «técnicamente» –pese a lo que invoquen en su presentación discursiva–, sino, más bien, «políticamente».

No ha sido nuestro propósito realizar una crítica teórica y filosófica o una valoración positiva o negativa de la dimensión político-normativa de la NGP, sino simplemente exponer por qué es necesario reflexionar en torno a la importancia de someter todos los modelos de GP a una

discusión teórica de sus postulados a través, por ejemplo, del análisis de tres aspectos que hemos señalado: los presupuestos filosóficos en torno a la acción racional, la forma de presentación discursiva de las teorías de gestión y las ideas políticas subyacentes o derivadas de las mismas. De este modo hemos intentado mostrar que únicamente realizando este tipo de reflexión previa es posible vislumbrar con más claridad las razones por las que los empeños de defensa o crítica de cualquier teoría de la GP merecen ser acompañados o compensados en todo momento con un juicio de valor expreso o explícito en torno a qué AP y sociedad democrática se desea proyectar. Pues bien, concretamente, para esta tarea, sería muy fructífero entablar un diálogo interdisciplinar que fuese más allá de los confines de las disciplinas que estudian la AP y la GP, desafiando por tanto las tradicionales divisiones académicas al interior de la ciencia política; una tarea para la que están más que legitimadas a participar la filosofía o la teoría política. Y ello en base a razones muy obvias. Por un lado, porque se distancian del ejercicio parcial o interesado de la normatividad, característico de los discursos de las ideologías políticas, adentrándose en un registro guiado por intenciones, o bien más normativas o bien más descriptivas, que sería mucho menos proselitista y más sofisticado, sistemático y pulido en términos intelectuales. Ello les permitiría enmarcar los derroteros de los postulados ideológico-políticos de las teorías de la GP, valorando sus respectivos presupuestos y consecuencias políticas, y debatiendo sus ventajas e inconvenientes para la calidad del sistema político y democrático en su conjunto. Asimismo, por huir de un ejercicio interesado de la parcialidad, serían más receptivas a tener en cuenta las inflexiones de la diversidad, la

pluralidad, así como –por extensión– de la complejidad en la esfera pública de las sociedades políticas contemporáneas y, por tanto, sus implicaciones en el ámbito del administrar de las políticas públicas y la provisión de los servicios públicos. En suma, este tipo de mirada permitiría tomar consciencia del inevitable residuo de normatividad que existe en los modelos de gestión pública, planteándose una oportunidad perfecta para discutir una serie de discusiones y problemáticas muy complejas y carentes, naturalmente, de cualquier sencilla resolución. Una normatividad, por tanto, que implica que la discusión en torno a los valores no solo es posible sino también deseable, algo a tener en cuenta pese a que la resolución de dicha discusión no parezca al albur de la simple opción por una u otra respuesta, pues en ella habrán de resonar dilemas, imposibilidades y cuestiones irresolubles. A la postre, la dinámica de la realidad política es, la mar de veces, dilemática, problemática y caracterizada por una ineluctable complejidad de la que tampoco pueden verse librados, aunque sea en muy menor medida, los importantes procesos de gestión y administración de lo público. En definitiva, toda reflexión realizada desde una perspectiva afín a la manejada por la filosofía política y la teoría política, en torno a las mejores modalidades de gestionar la administración de lo público o en torno a los postulados políticos implícitos en las teorías de GP, debe ser siempre bien recibida.

Bibliografía

Arellano, D. y Cabrero, E. (2005), «La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate or-

ganizacional público», *Gestión y Política Pública*, 14 (3), pp. 599-618.

Barber, B. (1998), «Un marco conceptual: política de participación», en R. del Águila, (ed.), *La Democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 281-290.

Barzelay, M. (2001), *The New public management: improving research and policy dialogue*, New York, Russell Sage Foundation.

Bekkers, V. et al. (2007), *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*, Burlington, Ashgate.

Bellone, C. J., Goerl, G. F. (1992), «Reconciling public entrepreneurship and democracy», *Public Administration Review*, 52 (2), pp. 130-134.

Berlin, I. (2013), *The power of ideas*, Princeton, Princeton University Press.

Box, R. C., et al. (2001), «New public management and substantive democracy», *Public Administration Review*, 61 (5), pp. 608-619.

Caiden, G. (2006), «The administrative state in a globalizing world: some trends and challenges», *Comparative Public Administration*, 15, pp. 515-542.

Campbell, J.L. (2002), «Ideas, Politics, and Public Policy», *Annual Review of Sociology*, 28, pp. 21-38.

Christensen, T. y Lægreid, P. (2002), «New Public Management: Puzzles of Democracy and Influence of Citizens», *Journal of Political Philosophy*, 10, pp. 267-95.

Crozier, M. (1996), «La necesidad urgente de una nueva lógica», en Q. Brugué y J. Subirats (eds.), *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 25-38.

DeLeon, L. (2005), «Public Management Democracy and Politics», en E.N. Ferlie (ed.), *The Oxford Handbook of Public*

- Management*, New York, Oxford University Press, pp. 103-132.
- Denhardt, R. B. (2004), *Theories of Public Organization*, Australia, Wadsworth.
- Efficiency Unit (1998), *Improving Management in Government: The Next Steps*, London, HMSO.
- Ellul, J. (2003), *La edad de la técnica*, Barcelona, Octaedro.
- Finlayson, A. (2004), "Political science, political ideas and rhetoric", *Economy and Society*, 33, (4), pp. 528-549.
- Frederickson, H. G. (1997), *The Spirit of public administration*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Freedon, M. (2013), *Ideología: Una brevísima introducción*, Santander, Ediciones Universidad de Cantabria.
- Gay, P. du (2012), *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*, Madrid, Tres Cantos, Siglo XXI.
- Goodin, R. E. y Dryzek, J. S. (2006), "Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics". *Politics & society*, 34(2), 219-244.
- Goodin, R. E. (2008), *Innovating democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn*, Oxford, Oxford University Press.
- Guerrero Orozco, O. (2003), «Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?», *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(8), pp. 379-395.
- Habermas, J. (1994), "Three normative models of democracy", *Constellations*, 1 (1), pp. 1-10.
- Hayek, F. A. (1982) «Los principios de un orden social liberal», *Estudios Públicos*, 6, pp. 179-202.
- Hood, Ch., (1991), "A public management for all seasons?", *Public administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- Hood, Ch., (2000), *The art of the State culture rhetoric and public management*, Oxford, Clarendon Press.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987), *Hege- monía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI.
- Lynn, L. E. (2006), *Public management: old and new*, New York, Routledge.
- Metcalfe L.; Richards S. (1989), *La Modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Metcalfe, L. (1996), «Gestión pública: de la imitación a la innovación», en Subirats, J. y Brugué, J. (coord), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp.77-100.
- Mises, L. von (2011), *La acción humana: Tratado de economía*, Madrid, Unión Editorial.
- Mouffe, Ch. (1999), *El retorno de lo político*, Barcelona, Paidós.
- Nardin, T. (2015), "Rationality in politics and its limits", *Global Discourse*, 5(2) pp. 177-190.
- National Performance Review (1993), *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Washington DC., US Government Printing Office.
- National Performance Review, (1995), *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*, Washington DC., US Government Printing Office.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1995), *La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Parliament of the Commonwealth of Australia (1990), *Not Dollars Alone. Review of the Financial Management Improvement Program*, Ottawa, Australian Government Publishing Service.

- Peters, B. G. (2002), "The changing nature of public administration: from easy answers to hard questions", *Asian Journal of Public Administration*, 24 (2), pp. 153-183.
- Rocard, M. (1989), "Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public", *Journal Officiel de la République Française*, pp. 2526-2529.
- Rodríguez Fontenla, Elena R. (2017) "El discurso ideológico de la racionalidad técnica en los modelos de gestión y organización pública: la Nueva Gestión Pública y el reto a la administración pública democrática", Madrid, *VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*, pp. 1-21. (Disponible en: https://dryfta-assets.s3-accelerate.amazonaws.com/assets/congreso/abstractfiles/abs_s_329_1504381906PonenciaGigappPonenciaGigappElenaRodr.pdf)
- Román Masedo, L. (2012), «Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano-cliente», *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11 (1), pp. 81-103.
- Rossi, E. y Sleat, M. (2014), "Realism in Normative Political Theory", *Philosophy Compass*, 9-10, pp. 741-744.
- Rutgers, M. R. y Meer, H van der (2010), "The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration", *Administration & Society*, 42(7), pp. 755-77.
- Schachter, H. L. (2007), "Does Frederick Taylor's ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of governmental efficiency in our time", *Public administration review*, 67 (5), pp. 800-810.
- Self, P. (1993), *Government by the market? The politics of Public Choice*, Hampshire, Macmillan.
- Spicer, M. W. (2010), *In defense of politics in public administration: a value pluralist perspective*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Subirats, J. (2000), «Democracia, participación y eficiencia», *Foro internacional*, 40 (3), pp. 430-450.
- Svara, J. H. (1999), "Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model", *Administration & society*, 30(6), pp. 676-705.
- Van Dijk, T. A. (2003), *Ideología y Discurso: una introducción multidisciplinaria*, Barcelona, Ariel.
- Waldo, D. (1960), *Teoría política de la administración pública: el Estado administrativo*, Madrid, Tecnos.
- Waldo, D. (1999), «Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política», en N. Lynn y A. Wildavsky (comp), *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 126-137.