

## IMPLICACIONES EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN MÉXICO

Yanella Martínez Espinoza

### Resumen:

Se parte de la premisa de que con la introducción de la Nueva Gerencia Pública (NGP), se da una reconfiguración de funciones entre los sectores público y privado. Es con la concepción privatista y mercado-céntrica de la NGP que se adoptan políticas de privatización, descentralización, tercerización orientadas a la reducción de la intervención estatal en los asuntos públicos. Se adoptan valores de eficiencia, eficacia, individualismo, competencia por valores de equidad, seguridad (Oszlak, 2013). El presente artículo busca explicar las implicaciones que trajo el establecimiento de la NGP en México, bajo esta lógica neogerencial y de mercado que justifica la modernización de la administración pública.

*Palabras clave:* Nueva gerencia pública, administración pública, eficiencia.

### Abstract:

It is based on the premise that with the introduction of the New Public Management (NGP), there is a reconfiguration of functions between the public and private sectors. It is with the privatist and market-centric conception of the NGP that privatization, decentralization, outsourcing policies are adopted aimed at reducing state intervention in public affairs. Efficiency, effectiveness, individualism, competition for equity values, security values are adopted (Oszlak, 2013). This article seeks to explain the implications of the establishment of the NGP in Mexico, under this neo-management and market logic that justifies the modernization of public administration.

*Keywords:* New public management, public administration, efficiency.

## Introducción

Como uno de los elementos fundamentales del modelo neoliberal, se introduce la Nueva Gerencia Pública (NGP), que promueve una concepción privatista y mercado-céntrica de las funciones públicas del Estado, pues comienzan a adoptarse políticas de privatización, descentralización, tercerización y otras orientaciones que sólo buscan reducir la intervención estatal (Oszlak, 2013).

Según Omar Guerrero (2003), la NGP representa el fin del distanciamiento entre la economía y la política, lo cual se puede percibir a través de sus conceptos fundacionales: *orientación al cliente, competencia, privatización y mercado*. Es a inicio de los años noventa (s. XX) que el fenómeno de la NGP emergió bajo una interpretación inédita que se ha diferenciado por su novedad; es decir, como una *nueva gerencia* pública que toma distancia radical de la antigua idea del manejo (*management*) como un elemento definitorio de la administración pública. Bajo su nuevo ideario, la gerencia pública es concebida como opuesta de la administración pública, y más particularmente, se le entiende como una transdisciplina económica que puede sustituirla benéficamente (Guerrero, 2003: 380-381).

La visión neogerencial de la NGP refleja sobremanera los valores del mercado en el sector público. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público; si bien la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma en que se hace lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo que está fundado en el desarrollo mercantil interior (Lane, 1994: 140, citado en Guerrero, 2003: 386-387).

Se puede decir entonces que con el establecimiento de la NGP, comienza a introducirse el mercado como elemento fundamental. Por un lado, la administración pública reconfigura sus funciones y asume un nuevo papel en sus principales actividades, dejando que el sector privado comience a ganar un importante terreno dentro de la provisión de bienes y servicios públicos. Y por otro, empieza a introducir mecanismos gerenciales y privados dentro del quehacer público, adoptando valores como los de eficiencia, calidad, individualismo en lugar de equidad, bienestar común y seguridad (Oszlak, 2013).

El argumento que dio origen a la introducción de la NGP se atribuye a las crisis económicas del Estado surgidas a finales de la década de los ochenta, y como respuesta a los problemas que los gobiernos enfrentaban para brindar mejor calidad y eficiencia de los servicios públicos. En México, fue en el sexenio

de Miguel de la Madrid que comienzan a llevarse a cabo reformas constitucionales para establecer un nuevo sistema de desarrollo donde coparticiparían el Estado, el sector privado y el sector social (De la Madrid, 1995: 335; Vilchis, 2007: 95). Las reformas continuaron durante los sexenios siguientes hasta profundizar en las privatizaciones, el adelgazamiento del aparato gubernamental, así como la modernización de la administración pública (Vilchis, 2007: 94).

El presente trabajo busca explicar qué implicaciones trajo el establecimiento de la NGP en México, bajo esta lógica neogerencial y de mercado que justifica la modernización de la administración pública con el argumento de hacer más eficaz y eficiente sus funciones. El artículo se compone de tres apartados; en primer lugar, se define conceptualmente a la nueva gerencia pública y se da un breve esbozo de sus orígenes y fundamentos. En segundo lugar, se expone cómo ha sido la introducción de la NGP en el contexto internacional, y cuál es la perspectiva latinoamericana de esta tendencia neoliberal. Finalmente, se contextualiza el establecimiento de la NGP en el caso particular de México, su principal justificación, sus críticas y las implicaciones que ha tenido en la reconfiguración de funciones del sector público a través de la administración pública.

### **Origen y fundamentos de la NGP**

La NGP tiene sus orígenes en la economía, particularmente en el pensamiento económico neoclásico de la escuela austriaca, así como de la opción pública (*public choice*) estadounidense, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad. Aunque la NGP resalta el término “público”, nada la vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se enfocan a la privatización del Estado (Guerrero, 2003: 381).

De acuerdo a Omar Guerrero (2003), es a principios de los noventa que el fenómeno de la NGP surge como una *nueva gerencia pública* que toma distancia radical de la antigua idea del manejo (*management*) como elemento definitorio de la administración pública. Bajo esta idea, la gerencia pública es concebida como opuesta a la administración pública, y más particularmente, se le entiende como una transdisciplina económica que puede sustituirla benéficamente.

La concepción privatista y mercado-céntrica de la NGP condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, tercerización y otras orientaciones encaminadas a la reducción de la intervención estatal. Se enfatizó la medición y estandarización de productos y resultados; se priorizó el diseño de

estructuras más autónomas, chatas y especializadas; se hicieron más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado, y se adoptaron los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad (Oszlak, 2013). Como dice Omar Guerrero (2003) la NGP constituye una visión privada de lo público.

La NGP representa el fin del distanciamiento entre la economía y la política, lo cual se puede percibir a través de sus conceptos fundacionales: *orientación al cliente, competencia, privatización y mercado* (Guerrero, 2003).

***Orientación al cliente.*** Se parte del hecho de que, estando los ciudadanos influidos principalmente por el disfrute de bienes tutelares, como educación, salud y otros servicios brindados por el Estado benefactor, emerge el problema de cómo financiar un enorme gasto con cargo al erario público (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, 1987, citado en Guerrero, 2003: 385). La solución se materializa con la *orientación hacia el cliente*, una versión actualizada de la idea de la soberanía del consumidor formulada originalmente por Ludwig von Mises, en la que explica que es necesario crear un mercado competitivo dentro del gobierno, y así los consumidores tengan la posibilidad de elegir, según su conveniencia, dónde comprar y así ejercer su papel de clientes.

Desde el enfoque de la *orientación al cliente*, no sólo se dan los primeros indicios en la disolución de las dicotomías política-economía y público-privado, sino que el papel del Estado a través de la administración pública, y el del ciudadano, cambian y juegan nuevos roles. Por un lado, el ciudadano desde esta visión neogerencial, deja su condición de tal para convertirse en cliente, un cliente informado que para cubrir sus necesidades, cuenta con demandas específicas, una visión mercantil y de consumo de los servicios públicos, además de un desinterés cada vez más creciente por participar en las actividades políticas de la vida democrática. Y por otro, el Estado a través de su brazo ejecutor, la administración pública, deja de ser prestador y garante de los servicios públicos para convertirse en regulador y facilitador de los mismos, es decir, se vuelve un estado más competitivo con prácticas gerenciales desde su interior y afín a las preferencias del mercado (Martínez, 2018).

***Competencia.*** La competencia es uno más de los mecanismos de mercado que se introducen como parte de las funciones del gobierno. De acuerdo con

Osborne y Gaebler (1992; OCDE, 1995), son tres las formas de competencia: 1) competencia entre lo público y lo privado, donde empresas privadas compiten con las públicas para la prestación de servicios; 2) competencia entre lo privado y lo público, donde el sector público traslada por completo los servicios al mercado privado a través de la adquisición y de la contratación; y, 3) competencia entre lo público y lo público, donde se estimula la competencia entre las propias organizaciones públicas (Vilchis, 2007: 47).

Bajo los lineamientos de la NGP, las organizaciones de la administración pública son rediseñadas bajo los modelos económicos del sistema de contrato, como en las empresas privadas. Es decir, se crean organizaciones competitivas que tienen como objetivo buenos precios y costos bajos, de manera que estos entes públicos tienen más una figura lucrativa, que una orientación al interés público. Por lo tanto, la competencia es crucial pues se comprende que provee eficiencia a los servicios públicos, e incentiva a las organizaciones estatales para que sean competitivas como proveedoras del gobierno y con los proveedores del sector privado (Kaul, 1997, citado en Guerrero, 2003: 388).

Una definición general es que por *privatizar* se entiende estrictamente “la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no-públicas de organización, así como a grupos privados” (Dunieavy, 1986 citado en Sánchez, 2010: 25).

La privatización también puede definirse en forma esquemática como “la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos con contratistas particulares” (Hanke, 1989 citado por Sánchez, 2010: 29).

La NGP se propone reemplazar al viejo paradigma vigente de la administración pública, emanada de la combinación de la perspectiva gerencial y una nueva apreciación del sector público, que descansa en el propósito de establecer un mercado interior y privatizar la provisión de bienes y servicios públicos (Guerrero, 2003).

El resultado es un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera se refiere a la exprivatización del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al

Estado hacia *fuera* del mercado. La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia *dentro* del Estado (Guerrero, 2003).

**Mercado.** Uno de los efectos preponderantes del imperio del mercado consiste en el establecimiento de sus mecanismos dentro de la administración pública, entre los que destacan la contratación por fuera (*contracting out*) y los cargos al usuario. Este último constituye una de las manifestaciones más nítidas de la orientación al cliente, toda vez que entraña mecanismos típicos de mercado (MTM) y competencia. Otro mecanismo son los vales (*vouchers*), que constituyen un régimen a través del cual el cliente adquiere el derecho a un bien o servicio que él puede cubrir a los proveedores, y que reembolsan en moneda o en su equivalente desde un fondo destinado a tal efecto (Ormon, 1998: 7-9, citado en Guerrero, 2003:387).

Los MTM se promovieron como formas para desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección para los consumidores internos y externos, para ahorrar recursos y obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Todo ello bajo el supuesto de que la creación de entornos competitivos mejoraría los resultados, pues los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado, cambiando facultades monopolísticas por MTM (OCDE, 1997: 91-92, citado en Vicher, 2014).

Los MTM más comunes son: mercados internos, facturación de servicios a usuarios, contratación externa, creación o modificación de derechos de propiedad, bonos y contratos entre administraciones (OCDE, 1997: 92, citado en Vicher, 2014). Otros MTM, que implican reformas a la estructura, son las entidades públicas que se crean, estructuran y operan sobre bases enteramente comerciales (corporatización), lo mismo que la privatización total y las asociaciones público-privadas (APP) (OCDE, 1997: 333 citado en Vicher, 2014).

Como se puede observar, el cambio en el modelo económico y político no sólo reconfigura la relación Estado-sociedad-mercado, sino que introduce una visión gerencial en las actividades del Estado desde su interior. Con la NGP se da un efecto preponderante del mercado dentro de la administración pública, introduciendo sus mecanismos de mercado y su visión privatizadora, resaltando valores de eficiencia, calidad, individualismo por los de equidad, bienestar común y seguridad. Se tiene entonces un extenso proceso

de privatización por el mundo; privatizan por igual Gran Bretaña y la Unión Soviética, Estados Unidos y los países en desarrollo, tal como se verá en el siguiente apartado.

### **La NGP en el contexto internacional**

Desde los años ochenta se ha observado una serie de reformas en el aparato gubernamental, reformas engendradas en países anglosajones como Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, de donde se extendieron a muchas partes del mundo hasta convertirse en una tendencia (Kettl, 1999). El continente americano no fue la excepción: en casi toda América Latina se han intentado reformas gubernamentales con denominaciones similares a las efectuadas en gobiernos anglosajones. De ahí que Estados Unidos haya sido uno de los países donde este tipo de reformas ha tenido un importante auge, además porque la administración pública estadounidense sigue siendo una disciplina de estudio relevante (Vilchis, 2007).

Es importante mencionar que la adopción de la NGP tuvo sus particulares diferencias tanto en el contexto de países desarrollados como en el caso de los países de América Latina. La NGP nace en países bajo un contexto de economías de bienestar, en el que si bien existen carencias mínimas necesarias en una parte importante de la sociedad, no es nada comparable con las carencias que viven las sociedades de los países latinoamericanos en situaciones de crisis económicas permanentes, y donde no se cubren los niveles mínimos de bienestar y en algunos casos ni siquiera los de subsistencia (Cabrero, 1998: 29).

Sin embargo, ambos contextos comparten la necesidad de contar con gobiernos eficientes; pero mientras para los países desarrollados es una reflexión a la que se llega después de lograr lo mínimo en cobertura de bienes y servicios y de un sistema altamente profesionalizado, en países como los latinoamericanos es apenas un punto de partida. La eficiencia en los servicios básicos es importante; pero la cobertura de los mismos en ocasiones es más urgente, sin considerar los problemas de legitimidad, crisis institucional y corrupción que padecen estos sistemas (Cabrero, 1998: 30).

Se considera necesario matizar las características que adoptan tanto los países desarrollados como los latinoamericanos para entender cómo se ha

introducido la NGP en ambos contextos, lo cual se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Características de la NGP en el contexto de países desarrollados y países latinoamericanos.**

Indicador	Países desarrollados (E.U., R.U., N.Z.)	Países latinoamericanos
<i>Diseño de estructuras organizacionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer más horizontal y flexible la relación entre niveles jerárquicos, departamentos e individuos.</li> <li>• Lo cual es posible en sociedades bajo estructuras poco rígidas de autoridad e inmersas en la cultura de la participación colectiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En sistemas en que la autoridad vertical es el elemento de cohesión y donde se genera la cooperación; las estructuras jerárquicas desempeñan un papel simbólico, dan certidumbre a los actores y los ubican en su representación de la acción social.</li> </ul>
<i>Diferencias culturales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La falta de claridad o falla en los incentivos genera sesgos en la gestión de las dependencias y en las políticas públicas, y que es gran parte de los problemas de eficiencia y eficacia en la gestión. Al respecto, hay un supuesto de comportamiento en el nivel individual, el cual tiene que ver con una cierta racionalidad en la búsqueda de beneficios personales.</li> <li>• La comunicación y la transmisión en las dependencias gubernamentales. La falta de información es un obstáculo mayor para la toma de decisiones.</li> <li>• El valor y contenido de conceptos frecuentes en la gestión pública como: eficiencia, responsabilidad del servidor público, cooperación, participación social, misión estratégica, entre otros, puede tener diferentes representaciones en ambos contextos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La dimensión afectiva, las alianzas profundas, las lealtades, los odios y los conflictos latentes desempeñan un papel mucho más relevante que la misma claridad en el sistema de incentivos.</li> <li>• Las creencias, los mitos y las imágenes que acompañan al quehacer de la gestión pública son determinantes con mayor frecuencia que la información institucional para la toma de decisiones. No se trata entonces sólo de clarificar la información, sino de cambiar las preconcepciones sobre la realidad en la que se actúa.</li> <li>• En la mayor parte de los países de Latinoamérica los grupos de población y empleados públicos cuentan con muy bajos niveles educativos, lo que dificulta las iniciativas de modernización de la gestión pública.</li> </ul>

**Cuadro 1. Características de la NGP en el contexto de países desarrollados y países latinoamericanos.**

Indicador	Países desarrollados (E.U., R.U., N.Z.)	Países latinoamericanos
<i>Papel que desempeña la gestión pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La gestión pública tiene una clara preocupación por el problema de eficiencia en las dependencias gubernamentales; si bien se dice que los problemas de carácter político no pueden aislarse, éstos se incorporan en la medida que tienen relación con el desempeño gubernamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En países de América Latina los problemas de gestión no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las dependencias del gobierno sino también con la gobernabilidad de las naciones. Las situaciones de carencias graves en los recursos públicos para atender necesidades y de carencias en la democracia convierten a la gestión pública en un sistema dual. Esto hace que nuestros países se enfrenten a dilemas todavía más complejos: generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente.</li> </ul>

Fuente: Martínez (2018).

Como se puede apreciar, por lo menos a través de estos indicadores, *diseño de estructuras organizacionales, diferencias culturales y el papel que desempeña la gestión pública*, la adopción de la NGP en ambos contextos ha atendido diversas necesidades que priorizar. Mucho tiene que ver la cuestión cultural, ya que mientras en los países desarrollados se enfoca más a aspectos de eficacia y eficiencia, en los países latinoamericanos se trata más de cambiar las preconcepciones de la realidad en que se actúa.

El siguiente apartado, se enfocará particularmente a la introducción de la NGP en México, su justificación, sus críticas y las implicaciones que ha tenido ésta en la reconfiguración de funciones de la administración pública.

### **El establecimiento de la NGP en México**

Es a principio de los años ochenta que en México se llevaron a cabo reformas constitucionales que establecían un nuevo sistema de desarrollo planificado, donde se definía la coparticipación del Estado, la iniciativa privada y el sector

social en actividades económicas. Es decir, en estos años se impulsaron reformas en el ámbito político, administrativo y social a la luz de un nuevo modelo económico neoliberal (Vilchis, 2007).

Para los años noventa se diseñó la estrategia política denominada “Liberalismo social”, cuyo desarrollo involucró una supuesta reforma del Estado que, de acuerdo con Méndez (1994:192, citado en Vilchis, 2007), significó el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, el redimensionamiento del sector público, además de los efectos económicos, políticos y de beneficio personal que representaron. Prácticamente el gobierno de Salinas se apoyó en estrategias como la privatización y la desregulación (Vilchis, 2007).

Tanto el gobierno de Ernesto Zedillo como el de Vicente Fox continuaron con la tendencia privatizadora y descentralizadora de las administraciones anteriores. El primero incluso profundizó algunas de las reformas del Estado, como se puede observar en los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, entre los que destacan: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, construir un pleno desarrollo democrático, avanzar a un desarrollo social, y promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable (PND, 1995: 4). El segundo, también reflejó características de la NGP, incluso se puede pensar que con mayor énfasis que los gobiernos anteriores, tal como se observa también en el PND 2001-2006 (Vilchis, 2007).

Como parte de los argumentos para introducir el modelo de la NGP, se expuso la crisis económica del Estado a finales de los ochenta (Vilchis, 2007), y como respuesta a los dilemas que enfrentaban los gobiernos para hacer más con menos. Si bien los mecanismos e instrumentos concretos variaban, el objetivo era claro: mayor competencia en el sector público y estructuras menos jerárquicas y rígidas (Cejudo, 2011).

Según Vilchis (2007), los argumentos más comunes que se pronuncian a favor de la NGP, son:

*Eficiencia y eficacia en crisis:* Sobre el problema de eficiencia, es indispensable que el Estado maximice los recursos económicos, materiales, tecnológicos y humanos frente a los escasos recursos con los que cuenta para hacer frente a un sinnúmero de problemas públicos (Cabrero, 1995; Parejo, 1995). Por lo que respecta a la crisis de eficacia, es el resultado de la incapacidad del

gobierno por alcanzar los objetivos estatales y solucionar los problemas públicos (Cabrero, 1995).

*Bases teóricas de la NGP:* Arellano (1995) establece que las corrientes sustantivas de la NGP son: la teoría de la elección pública, las mejores prácticas (o sea, introducir prácticas gerenciales de la administración privada en el sector público), y la desregulación. De igual manera Hood (1991) manifiesta que el nuevo institucionalismo económico es una base fundamental de la NGP, desarrollado sobre la teoría de la elección pública, la de los costos de transacción y la del agente principal. Por su parte, Ayala Espino (1996) establece que uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de la NGP, es la teoría de la elección pública, con distintas teorías desarrolladas sobre el Estado, como la teoría de la burocracia (gobierno maximizador del presupuesto), la de las fallas del gobierno, o la de las constituciones.

*Razones prácticas detrás del apoyo a la gerencia pública:* a) las instituciones pueden tener mayor acceso a recursos financieros, vínculos con países que otorgan financiamiento, favores tanto gubernamentales como empresariales, entre otros; b) la cantidad de información y de documentos que se publica a favor de la NGP, suele estar más a la mano que los que la critican; c) la difusión de los planteamientos neogerenciales en congresos y reuniones como el CLAD y el IICA, que han sugerido su uso en instituciones gubernamentales; d) la zona de confort que se crea en torno a los apologistas de la NGP, contrario al riesgo que asumen quienes la critican.

*Privatización y participación de gerentes en el gobierno:* Según Greve y Jespersen (1999: 143, citado en Vilchis, 2007: 35), el meollo de la nueva gerencia pública reside en combinar los mecanismos de mercado con las ideas y técnicas administrativas del sector privado en el sector público, de tal manera que se dan dos reformas al aparato gubernamental: la administrativa, para mejorarla; y la institucional, que es en la que se introducen los mecanismos de mercado.

*Procesos de reforma:* Entre las principales y más comunes se encuentran: los recortes presupuestales, la separación de la provisión y la producción de los servicios públicos, los procesos de privatización, los contratos con terceros (*contracting out*), la competencia y la utilización de vales (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995; Gruening, 1998; Guerrero, 1999, citado en Vilchis, 2007: 35).

En contraparte a los argumentos que se dan a favor de la NGP, también existen críticas que exhiben su falibilidad. En ese sentido, Vilchis (2007) presenta de manera sistemática algunas observaciones a la NGP, con base en los planteamientos que David Arellano (1999) desarrolla sobre cuatro dilemas, y son:

1) *Innovar con rapidez o rendir cuentas de la innovación*: De acuerdo a Arellano (1999), un dilema es el argumento de que la NGP otorga mayor libertad a los administradores públicos, lo cual permitiría alcanzar un gobierno más eficiente y eficaz; sin embargo, si no se cumple la normatividad, se puede incurrir en pretender innovar fuera de la ley. Según los postulados de la NGP es necesario establecer controles, procedimientos y reglas para que la burocracia rinda cuentas por el uso de los recursos públicos, lo cual puede implicar el retraso de las medidas innovadoras o que se limite la discrecionalidad del dirigente.

2) *Participación social o decisiones técnicas (legitimidad vs eficacia)*: Una contradicción de la NGP es la defensa que ésta hace de la participación ciudadana para resolver los problemas públicos (Arellano, 1999). Es decir, la participación ciudadana puede tener acciones legítimas, aunque es probable que sean ineficientes e inequitativas; lo mismo que las decisiones técnicas pueden ser menos costosas y más eficientes, pese a que se genere distanciamiento con la sociedad y se dé lugar al dilema de legitimidad o eficiencia (Cabrero, 1997: 75).

3) *Mercado vs equidad y Estado*: Otro dilema que también enfrenta la NGP es la búsqueda de la equidad, lo mismo que la utilización de los mecanismos de mercado. Si bien el mercado tiene la capacidad de propiciar la eficiencia económica, también suele dejar de lado el aspecto social y ocasionar una mala distribución de los recursos. En síntesis, el dilema es que los mecanismos de mercado promueven eficiencia pero dejan de lado las actividades fundamentales del Estado, como gobernar (Peters, 1997: 7).

Se puede decir entonces que, con la introducción de la NGP, si bien sus orígenes han tenido un fuerte respaldo y una base teórica de argumentación a favor de su introducción en la administración pública, lo cierto es que con el paso del tiempo los críticos de esta tendencia han tenido cada vez más argumentos sobre las contradicciones que ha presentado, principalmente con su implementación, es decir, con su puesta en práctica.

Dentro de las implicaciones que tuvo la NGP en México, se puede señalar como una de las más importantes el cambio de enfoque sobre la forma de hacer gobierno, particularmente, la administración pública se ve permeada de mecanismos gerenciales, así como de los efectos preponderantes del mercado. Es bajo esta lógica que los conceptos fundacionales de la NGP (orientación al cliente, competencia, privatización y mecanismos de tipo mercado) comienzan a ponerse en marcha en el gobierno en México. Por un lado, los ciudadanos comienzan a ser vistos y tratados como clientes al momento de ofrecerles bienes y servicios públicos, también se impulsa la competencia tanto en actores públicos como privados, sin olvidar que se dan privatizaciones al por mayor, no sólo fuera (*exprivatización*) sino también dentro de la administración pública (*endoprivatización*), y finalmente, comienza la introducción de mecanismos de tipo mercado, que no es otra cosa que reformas a la estructura de las entidades públicas para operar sobre bases enteramente comerciales.

Otro hecho que da cuenta plenamente de este proceso de transformación por el que atraviesa nuestro país donde se prioriza el libre mercado, es la expansión del capital privado acompañado de la reducción de la intervención estatal en los asuntos públicos, que se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) desde el que se prescribe la desincorporación del Gobierno Federal, de las entidades paraestatales que ya no satisfagan el objeto para el que fueron creadas, o en los casos en que éste puede ser atendido de manera más eficiente por otras instancias (Vicher, 2014), o bien, se ordena:

Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía (PND, 2013: 133).

Finalmente, es necesario cuestionarnos si esta tendencia de tener gobiernos eficientes y de calidad —que dicho sea de paso conlleva la retracción del Estado en sus funciones, como lo promueven los postulados de la NGP—, es el camino a seguir por los gobiernos en desarrollo como es el caso de México, o, por el contrario, debería fortalecerse el sector público a través de una

administración pública profesionalizante, equitativa y con valores públicos que velen por el interés social.

## Conclusiones

En general, podemos decir que la NGP tiene como fundamento sustituir el modelo burocrático del Estado por la noción de mercado, lo cual puede constatarse claramente en sus principales propuestas: a) establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor y no hacia el ciudadano, b) desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos, y c) la introducción del espíritu empresarial en el gobierno (Guerrero, 2003).

Lo anterior, nos lleva a concluir que el sector público a través de la administración pública, reconfigura sus funciones y asume un nuevo papel en sus principales actividades, dejando que el sector privado comience a ocupar espacios que anteriormente eran exclusivos del Estado, al tiempo que comienza a promoverse la introducción de mecanismos gerenciales y privados dentro del quehacer público.

Es importante decir que esta tendencia neoliberal se dio por igual en países desarrollados como en los que no lo son, como los latinoamericanos. Sin embargo, como se describe en el presente trabajo, se puede diferenciar la manera en que se orientó la NGP en ambos contextos. En los países desarrollados, donde las carencias son mínimas, se buscó la eficiencia en la prestación de bienes y servicios con un sistema altamente profesionalizante. Caso contrario fue el de los países latinoamericanos, donde en teoría debía buscarse también la eficiencia en la cobertura de bienes y servicios, pero en la realidad estos sistemas necesitaban atender prioritariamente otro tipo de problemas como los relacionados con la legitimidad, la crisis institucional y la corrupción que padecían.

También se pudo dar cuenta de manera general cómo fue la introducción de la NGP para el caso de México, y las implicaciones que esto trajo consigo, principalmente en la redefinición de funciones de la administración pública en esta nueva lógica neoliberal Estado-sociedad-mercado. Se observó que el proceso de cambio más significativo se dio con las reformas de los años ochenta y noventa, donde se optó por revertir el aumento del aparato gubernamental y redimensionarlo, se promovieron reformas que establecían un nuevo sistema de desarrollo que modificaba las relaciones del sector público y del sector privado, se

profundizaron las privatizaciones, la descentralización y la desregulación, se promovió la modernización de la administración pública, se diseñó una estrategia política denominada “liberalismo social”, lo que significó el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía (Méndez, 1994: 192 citado en Vilchis, 2007).

### Referencias bibliográficas

- Cabrero, E. (1998). “Estudio introductorio”. En B. B. (Coord.), *La gestión pública, su situación actual*. México: FCE.
- Guerrero, O. (2003). “Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política?” En *Revista Venezolana de Gerencia*.
- Federal, G. (30 de Octubre de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado en [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf)
- Martínez, Y. (Enero de 2018). *Las asociaciones público-privadas como mecanismo entre la provisión de servicios públicos o su privatización: el caso del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSTE*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. México: UNAM.
- Oslak, O. (2013). “La Gestión Pública Post- NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes”. En Jornada Inaugural en la IX Conferencia de la INPAE. Enseñanza y pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas. Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público. Santiago de Chile.
- Sánchez, J. (2010). *La privatización en México como retracción estatal*. México: IAPEM.
- Vicher, D. (2014). “Empresas Públicas y Asociaciones Público-Privadas en México”. En G.G. (Coords). *La empresa pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. México: CEIICH-UNAM-INAP.
- Vilchis, J. (2007). *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*. México: UAEM-Porrúa.