

NÚMERO 178

DAVID ARELLANO GAULT
WALTER LEPORE

Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una
recuperación de los valores de lo público

MAYO 2006



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2006. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 6090 y 6092
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

La Nueva Gestión Pública ha traído al debate contemporáneo una visión particular de la acción pública: la introducción de valores utilitaristas e individualistas como guías fundamentales de la acción del aparato administrativo. En otras palabras, lo público se logra a través de la "alineación" de los objetivos de los actores políticos y administrativos, básicamente egoístas, a través de incentivos específicos. El ethos público como el logro o maximización de las expectativas de los actores. El problema con esta visión radica en cuestionar dónde quedan valores y elementos propios de lo público que van más allá de esta visión utilitarista. La recuperación de la idea de ética, equidad y equilibrio se plantean como corolario del documento.

Abstract

The New Public Management (NPM) is defending and building a particular vision of the public action: the dominance of utilitarian and individual values as basic guides for the behavior of the administrative apparatus. In other words, the publicness is achieved through the "alignment" of individual objectives following specific incentives. In other words, the public ethos as the achievement or maximization of the actors' expectations. The problem with this vision might be to questioning where some values usually thought as characteristic for the "public" stand beyond this utilitarian concept. The recovery of ethics, equity and equilibrium are defended in this document as post-NPM concepts.

Introducción

¿Cuál es la diferencia entre las organizaciones públicas y privadas? ¿Cuáles son los factores que estrictamente hacen que una organización sea pública o privada? Dadas estas especificidades, ¿cuál es el rol político, social y económico de las organizaciones públicas? Éstas son el tipo de preguntas genéricas que ha motivado en diversas áreas de las ciencias sociales contemporáneas el estudio del concepto de "publicness". Este concepto puede ser entendido, entre diversos significados, como la cualidad o estado de ser público o de propiedad pública.¹ Evidentemente, el concepto sintetiza una discusión de alta importancia a la luz del debate que implica comprender hasta dónde llegan las fronteras y relaciones entre lo público, lo gubernamental y lo privado.

Como veremos en secciones posteriores de este trabajo, el concepto de publicness² ha sido motivo de discusión, dados los diversos enfoques utilizados para definir los factores que componen el "carácter" de las organizaciones, y las divergencias respecto a lo que se entiende por "ser público". La dificultad de tratar con este concepto se hizo más evidente, a partir de los años 80, con la consolidación del discurso de la Nueva Gestión Pública y la consecuente implementación de reformas orientadas al mercado en el sector gubernamental. Básicamente, el problema puede ser resumido en términos de lo que algunos autores han llamado *the blurring of sectors*.³ Dicho concepto se refiere, por un lado, a una tendencia hacia la similitud de funciones, gestión, enfoques y visibilidad pública entre organizaciones gubernamentales y privadas (especialmente de negocios) y, por otro, al surgimiento de organizaciones híbridas (en parte de propiedad pública y en parte privada) y de organizaciones sin fines de lucro que no son fácil de clasificar bajo alguno de los criterios más utilizados, como propiedad o pertenencia.

Las reformas administrativas de los últimos años, a través de sendos procesos de privatización, la creación de cuasi-mercados y la introducción de esquemas organizativos de interacción público-privada, evidentemente han contribuido a la indeterminación de los límites entre organizaciones "públicas" y "privadas", que ha incrementado la complejidad del entendimiento de los sectores y del papel de la ciudadanía en este teatro de relaciones (Cunill, 1997). Muchas de las reformas contemporáneas en la actividad gubernamental y de regulación, conocidas de alguna manera dentro de la caja de herramientas

¹ *Random House Unabridged Dictionary, 1997.*

² Utilizamos el concepto de publicness dado que las traducciones más cercanas como la de publicación son poco claras para su uso en el idioma español.

³ Este concepto ha sido tomado de los trabajos de Bozeman (1987), Perry y Rainey (1988), Allison (1994), Bozeman y Bretschneider (1994), Haque (2001) y Antonsen y Jorgensen (1997). Una traducción literal de este concepto podría ser la indistinción de los sectores o el desdibujamiento de los sectores.

de la Nueva Gestión Pública (NGP),⁴ están teniendo un impacto indudable en la cuestión de publicness. Esta discusión es importante debido a que no sólo está en juego un mecanismo clasificatorio u ordenador de las organizaciones, sino una parte importante del discurso, la argumentación y el *ethos* de la actividad gubernamental (Uvalle, 2005). Por ejemplo, en el extremo y con afán caricaturizador, si no existe diferencia ética y normativa entre organizaciones gubernamentales y privadas, entonces debería ser similar la rendición de cuentas, la decisión de participar, la motivación y el sentido de una organización encargada del combate a la pobreza o la dotación equilibrada y sustentable del agua, con aquellas de una organización que opera en la bolsa de valores.

Una pregunta que surge, por lo tanto, es: al tomar al individualismo como premisa, ¿la visión economicista de la NGP podría estar seriamente limitada para construir un *ethos* público que se extienda más allá de los incentivos individuales que propone? De esta forma, el papel social y político del gobierno en el marco de una sociedad plural, diferenciada e inequitativa por naturaleza, puede verse afectado negativamente, al olvidar precisamente que en una sociedad de este tipo, las necesidades, los valores y las preferencias difícilmente pueden ser agregadas de manera racional. Rediscutir el concepto de publicness dado el contexto de las reformas gubernamentales contemporáneas pareciera ser importante, ante las profundas implicaciones organizacionales e institucionales de dichas reformas.

Con base en lo anterior, el presente documento está motivado por las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuál es el concepto y significado de publicness que construye la NGP en su vena economicista? O puesto en otros términos, ¿cuál es el carácter público de las organizaciones gubernamentales que se ha construido con las reformas impulsadas por esta versión de la NGP? ¿Cuál es rol político, social y económico de las organizaciones públicas a partir del discurso de la NGP?
- 2) ¿Cuáles son las alternativas que existen (o deberían ser creadas) para fortalecer la capacidad de acción social y gubernamental de una sociedad plural?

⁴ La NGP es en realidad un conjunto complejo de propuestas, en un continuo entre el gerencialismo y el institucionalismo económico, difícil de tratar como un todo agregado y congruente (Gruening, 2001). Es claro que existe una variedad de propuestas dentro de esta etiqueta, por lo que aquí retomaremos como NGP a aquella parte que recupera más bien el lado economicista de este campo. Por una versión economicista de la NGP, nos referimos a aquella corriente que desde los conceptos propios de la Nueva Economía impulsan el cambio gubernamental a través de instrumentos como la teoría agente principal, los enfoques de cuasi-mercados, los costos de transacción, los dilemas de la acción colectiva y la definición racional de derechos de propiedad. Barzelay (2000) ha explicado con bastante claridad los supuestos detrás de esta visión economicista de la nueva gestión pública.

En el intento de dar respuesta a estas preguntas, y brindar una explicación a los efectos de la NGP sobre el concepto de publicness, el documento está estructurado de la siguiente forma. Para responder a la primera pregunta, comenzaremos con un rápido análisis del paradigma económico neoclásico y su influencia en la naturaleza de la NGP. Posteriormente, nos adentraremos en las diversas definiciones del concepto de "publicness", para luego (con base en esas definiciones) enfocarnos a los efectos de la NGP sobre el carácter público de las organizaciones gubernamentales y privadas. La respuesta a la segunda pregunta se desarrolla en la última sección de este trabajo, donde se presentan alternativas y recomendaciones para fortalecer las acciones de las organizaciones públicas.

1.- ¿Hacia un Publicness utilitarista?

De alguna forma, el paradigma utilitario y de la supremacía de los mercados autorregulados se ha venido imponiendo nuevamente. Autores como Polanyi ([1957], 2003) describieron las graves consecuencias sociales que la imposición de un dogma como el de los mercados autorregulados pueden provocar. Polanyi mismo auguró el fin de este dogma y la necesaria comprensión de la importancia radical de los mercados, pero también de sus limitaciones como filosofía social en la búsqueda de una sociedad más próspera y justa. Estaba equivocado, sin embargo, respecto al fin del dominio del paradigma de mercado como ordenador social. El argumento dominante en las reformas administrativas y gubernamentales, económicas y de regulación es nuevamente aquel que sostiene que la mejor estructura social concebible es aquella que construya y avance sobre sistemas de mercado autorregulado, con mínima o nula intervención gubernamental.

Es claro que un paradigma de esta índole ha sido parte de la dificultad para comprender la diferencia entre organizaciones públicas y privadas, y para entender la naturaleza de lo que denominamos publicness. La principal cuestión es entonces dilucidar el tipo de publicness que una visión de este tipo puede construir.

Para avanzar en este sentido, puede discutirse qué tipo de concepción de lo público tiene un paradigma que asigna al comportamiento individual oportunista la principal motivación de la acción. Esto es precisamente lo que Etzioni (1988) ha llamado *monoutilidad*: la auto-satisfacción (*self-satisfaction*), entendida como la búsqueda de placer e interés personal. La noción de racionalidad que construye el paradigma neoclásico, por lo tanto, está ligada a la noción de *liberty* que pone énfasis en la libertad y los derechos individuales,

e ignora, en gran parte, el papel de la educación, la persuasión y otros factores que influyen en la toma de decisiones individuales (Etzioni, 1988).⁵

Otros autores han argumentado que un paradigma que asigna primacía teórica a los individuos sobre las organizaciones y estructuras sociales, limita el papel de las comunidades en la generación de valores para la decisión y acción individual. Como consecuencia, es altamente posible que la búsqueda del interés individual, placer o felicidad se realice con muy poca preocupación por los valores de la comunidad y nociones de ética, de bien común o de interés público (Frederickson, 1997).

La ética que subyace al paradigma neoclásico, por lo tanto, es principalmente de carácter utilitario, con base en una filosofía hedonista y egoísta, que rechaza la inclusión de la dimensión moral, más allá del acuerdo o conveniencia mutua de los actores ante el acto de cooperar (Etzioni, 1988). En el marco de la *monoutilidad*, el rol de los valores morales se niega como fuente de valuación de la decisión racional, y se supone que los individuos actúan siguiendo consideraciones de carácter lógicas y empíricas, excluyendo del proceso decisorio factores normativos y afectivos.⁶

Se ha hecho notar, también, que esta filosofía utilitarista ha dado forma a una teoría política preocupada por el interés individual, lo cual ha impulsado una concepción del gobierno donde el bien común es reemplazado por cálculos individuales de placer, de utilidad personal o de costos y beneficios (Frederickson, 1997; Tribe, 1992; MacIntyre, 1992, entre otros).

Como consecuencia, nos enfrentamos a dos problemas importantes para las organizaciones gubernamentales: en primer lugar, el objetivo del gobierno se ve reducido a garantizar el bienestar privado, y, en segundo lugar, se ha perdido la noción de lo “público” por la falta de una *filosofía pública* [Lippmann (1955) citado por Frederickson (1997)]. Con esto nos referimos a la ausencia de un sentido de responsabilidad pública por los efectos de los actos individuales, como consecuencia de la imposición de la primacía de los derechos de propiedad individuales.

Las dificultades de una visión utilitaria e individualista de la acción pública forman parte de un debate más amplio, que toca sin duda una de las preguntas importantes de este trabajo: ¿Qué concepto de publicness se está construyendo a través de las ideas y mecanismos de reforma de la administración pública contemporánea?

⁵ Liberty se refiere a la “noción que cada individuo es capaz de tomar decisiones por sí mismo. Esta es la razón por la que los neoclásicos asumen que las preferencias están dadas...” (Etzioni, 1988:10). Este mismo autor señala que “este compromiso con la libertad se encuentra en las raíces de los supuestos sobre la soberanía del consumidor y la tendencia de los economistas neoclásicos a ignorar el papel de las clases, el poder y las estructuras sociales” (Etzioni, 1988:10).

⁶ Por “normativo” Etzioni (1988) entiende al aspecto prescrito y deontológico del comportamiento: el “debe ser”. A diferencia de las consideraciones lógicas-empíricas que ofrecen una contribución instrumentalista a la estructuración del pensamiento, los factores normativos-afectivos atribuyen una categoría moral al proceso decisorio. Dichos factores sirven para moldear la información recopilada, la forma en que es procesada, las inferencias que se desprenden, así como las opciones viables, y las opciones elegidas.

2.- Nueva Gestión Pública y publicness

A partir de los años 80, el discurso dominante que se ha difundido y se ha consolidado entre investigadores y teóricos de la administración pública ha sido el de la Nueva Gestión Pública. Ésta surge del Nuevo Institucionalismo Económico —del cual retoma el énfasis en una lógica económica eficiente— y del Gerencialismo a partir del cual propone una dinámica de gestión basada en la innovación (Gruening, 2001; Ketl, 2000; Barzelay, 2000).

Con base en un discurso técnico-económico, la NGP, en su versión más economicista (tal como Barzelay, 2000, ha desmenuzado sus argumentos principales), se ha presentado como un argumento políticamente neutral, cuyo objetivo principal es mejorar la acción gubernamental más allá de la lógica del poder. Sin embargo, detrás de esta aparente neutralidad técnica existe una perspectiva particular de lo que es la democracia y la justicia, sustentada en una posición filosófica definida sobre la naturaleza y el comportamiento de los seres humanos (Arellano *et al.*, 2005). Esta versión de la NGP⁷ basa su discurso en uno de los supuestos duros del paradigma neoclásico sobre el comportamiento humano: los actores sociales son fundamentalmente individuos racionales, cuyo objetivo es maximizar su beneficio propio. Supone, por lo tanto, la existencia de individuos sustancialmente egoístas que establecen relaciones sociales en una situación permanente de oportunismo. En este marco signado por el egoísmo, el individualismo y las asimetrías de información, la NGP propone la creación de un proyecto social por demás ambicioso: la atomización del poder de los individuos y de sus estructuras sociales, con el fin de generar un control efectivo del oportunismo. El objetivo es dirigir dicho oportunismo, de forma técnica-neutral y automática, hacia un comportamiento socialmente óptimo. De esta forma, la NGP sugiere una construcción institucional de los gobiernos, que tome al egoísmo como móvil principal del comportamiento humano, y a partir del cual se pueda alcanzar la eficiencia social y la justicia, es decir, la acción gubernamental capaz de equilibrar las oportunidades y opciones de los seres humanos.

Con este objetivo, la NGP propone dos tipos de innovaciones en el sector público. Por una parte, una serie de reformas de corte gerencialista para lograr un gobierno eficiente que provea servicios y bienes de calidad a la ciudadanía,⁸ y, por otra parte, impulsa un conjunto de innovaciones de carácter “político” (o “*transformadores silenciosos*”), cuyo objetivo es modificar las dinámicas políticas bajo una concepción particular del comportamiento humano. Las propuestas de descentralización, los marcos de competencia intra e inter-burocrática, los enfoques de cuasi-mercados, así como los esquemas de agente-principal, constituyen reformas que, más allá de sus contenido técnico-

⁷ De aquí en adelante cuando nos referimos a la NGP, lo hacemos pensando en su versión economicista.

⁸ Entre las herramientas gerencialistas que propone la NGP se destacan los siguientes: presupuesto por resultados, esquemas de transparencia, reingeniería de procesos, indicadores de desempeño y planeación estratégica, entre otros.

gerencialista, buscan transformar a las democracias en sistemas más justos a partir de la generación de igualdad de oportunidades y de la atomización del poder.

Por ejemplo, en el caso de la lógica que sustenta el esquema principal-agente (habitualmente utilizado para estudiar la dinámica de la influencia burocrática y las relaciones de los administradores públicos con los políticos y los ciudadanos) se institucionaliza el egoísmo y el juego estratégico y oportunista como parte de la naturaleza humana. Con dicho esquema los comportamientos humanos se reducen únicamente a la búsqueda del interés egoísta y al control de la información, por lo que las relaciones sociales (entre agente y principal, en este caso) no son más que el manejo oportunista de información y un simple cálculo de transacciones y de beneficios. En otras palabras, bajo el esquema agente-principal el egoísmo se vuelve moralmente racional y los cálculos económicos se convierten en la pieza fundamental que motiva el comportamiento humano.

De acuerdo a lo expuesto, podemos señalar que la NGP no sólo constituye un discurso que para mejorar la calidad del accionar burocrático da preponderancia a la gestión privada sobre la administración pública tradicional. En las raíces de la NGP yace una concepción definida de la naturaleza humana, a partir de la cual se establecen mecanismos específicos de una estrategia política particular, cuyo objetivo es construir democracias eficientes, efectivas y más responsivas de las necesidades de la sociedad. El apego de la versión economicista de la Nueva Gestión Pública a la concepción egoísta, individualista y oportunista del comportamiento humano, sin embargo, tiene importantes consecuencias sobre la dinámica de la esfera pública, las cuales no pueden dejarse de lado en este estudio sobre el carácter público de las organizaciones.

En este sentido, parece atinado retomar la preocupación expresada por Gregory (1999): "Si la noción económica del maximizador de utilidad dirigido por el mercado reemplaza la noción de ciudadanía y deber cívico de una sociedad, ¿cuál es el efecto sobre los valores de los servidores públicos quienes están crecientemente invitados a pensarse como agentes no del interés público, sino como agentes de intereses comerciales, cuasi-comerciales o seudo comerciales?" O puesto en otros términos por Ventriss (1994: 285) al cuestionar el dualismo moral neoclásico entre altos estándares éticos y el *ethos* de mercado: "¿existen incentivos para que los ciudadanos y administradores actúen como agentes moralmente autónomos en un universo político liberal dominado por el individualismo posesivo, la competencia y la negociación?"

Ahora bien, llegado este punto parece correcto reformular la primera pregunta que motiva este estudio de la siguiente forma: si la veta economicista de la NGP es un conjunto de innovaciones de corte gerencialista y "político", que otorga primacía teórica al egoísmo como componente principal del comportamiento humano y de la acción pública, que reduce el *ethos* público a

una serie de mecanismos racionales e individuales para controlar el oportunismo y las asimetrías de información, que no atribuye un papel relevante a las organizaciones sociales, y que menosprecia el rol de los valores morales y del interés público, ¿qué tipo de publicness se está construyendo a partir de las reformas impulsadas por la NGP? O en otras palabras, ¿cuál es la cualidad pública de las organizaciones gubernamentales que se está generando a partir de la NGP? ¿Cómo se ven afectadas las funciones sociales, políticas y económicas del gobierno a partir de las innovaciones propuestas e implementadas por la NGP? ¿Qué lugar ocupan en la reformas impulsadas por la NGP los valores tradicionales del sector público como la integridad, el mérito, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la verdad, el bien común, el interés público, la justicia, la igualdad y la equidad?

Para responder a estas preguntas y entender de mejor forma los efectos de la NGP sobre el concepto de publicness, parece adecuado centrarnos en las diversas definiciones existentes en la literatura sobre este concepto.

3.- “Publicness”, un acercamiento al debate contemporáneo

En esta sección del trabajo expondremos los principales modelos utilizados para definir el concepto de publicness de las organizaciones: el modelo duro (*core model*) y el modelo multidimensional. Esto nos permitirá identificar aspectos relevantes que diferencian a organizaciones públicas y privadas, y sobre los cuales las reformas impulsadas por la NGP tienen un impacto directo. No pretendemos en esta sección exponer la totalidad de las definiciones sobre el concepto de publicness, sino presentar sólo dos modelos generales que agrupan a diversas conceptualizaciones que resultan útiles para este estudio.

El modelo duro de publicness sustenta las diferencias entre organizaciones públicas y privadas en un atributo de carácter legal: la propiedad. Esto es, toda organización que sea propiedad del gobierno es una organización pública, y toda organización de propiedad no gubernamental es considerada privada.

Como principal ventaja, este modelo ofrece un aspecto legal claro sobre el cual distinguir entre organizaciones de ambos sectores, lo que permite una fácil clasificación de las mismas. La simplicidad de este enfoque es una de las principales razones por la que ha sido adoptado en numerosos estudios de gestión pública, análisis de política pública y estudios comparativos de la esfera pública y privada. Por otra parte, pensar en estos términos (“gubernamental” es igual a “público”) es una forma bastante extendida entre las personas.

Sin embargo, el modelo duro presenta limitantes importantes que no pueden dejarse de lado. En primer lugar, esta perspectiva no está equipada para manejar excepciones, es decir, aquellas organizaciones donde el estatus formal o legal de la propiedad es ambiguo, y, por lo tanto, no pueden ser clara y convencionalmente clasificadas como “públicas” o “privadas” (Bozeman y Bretschneider, 1994). El modelo duro únicamente trata con tipos puros de

organizaciones y omite de su análisis a organizaciones híbridas (en parte de propiedad públicas y en parte de propiedad privadas) y a organizaciones sin fines de lucro que no pertenecen a ninguno de estos dos sectores. Incluso, los procesos de privatización, la creación de cuasi-mercados y una mayor interacción pública-privada, así como el surgimiento de organizaciones no tradicionales, han hecho más difícil, y quizás irrelevante, clasificar a las organizaciones como puramente públicas o puramente privadas a través de un criterio formal como la propiedad (Antonsen y Jorgensen, 1997).

Otra desventaja que muestra el modelo duro de publicness es que representa un enfoque descriptivo carente de una teoría que lo sustente (Bozeman y Bretschneider, 1994). En consecuencia, este modelo no puede explicar por qué las organizaciones tienen determinadas características, dado que no cuenta con una base teórica capaz de lidiar con las particularidades del desdibujamiento de los sectores, la penetración de organizaciones privadas en el gobierno, los atributos tipo mercado de las organizaciones gubernamentales, y el estatus legal ambiguo de las organizaciones híbridas (Bozeman, 1987).

Asociada al punto anterior, otra limitación de este modelo es que la propiedad, como único atributo diferenciador, es incapaz de capturar completamente la dimensión de la diferencia público-privado (Perry y Rainey, 1988). En este sentido, el modelo duro parece olvidar disparidades sustanciales entre organizaciones públicas y privadas, tales como: tipos de información e incentivos, grado de escrutinio y rendición de cuentas, alcance de la autoridad política, tipos de objetivos (Perry y Rainey, 1988), autonomía de gestión, perspectiva del tiempo, manejo de recursos humanos, e incluso diferencias constitucionales fundamentales (Allison, 1994).

En el intento por contrarrestar la rigidez y las limitaciones del modelo duro de publicness, se desarrolla a mediados de los años 80 el modelo dimensional. Éste fue explicado primeramente por Barry Bozeman en su libro *Todas las organizaciones son públicas* (1987), y luego fue ampliado por otros autores con la incorporación de otras variables de análisis.

Desde el enfoque dimensional tradicional, el concepto de publicness se define como "la característica que refleja el grado en que una organización es influida por la autoridad política" (Bozeman y Bretschneider, 1994: 197). Dicho modelo se basa en dos supuestos fundamentales. El primero es que existen dos fuentes de autoridad que inciden sobre el comportamiento organizacional: la autoridad económica y la autoridad política. El segundo supuesto es que dichas autoridades se entrelazan para crear una dimensión, llamada publicness, que se encuentra en la base de las actividades organizacionales. Este modelo se construye, por lo tanto, sobre la noción de que la publicness de una organización no la constituye un único atributo discreto, sino que es una cuestión de grado, lo que significa que las organizaciones no son completamente "públicas" o "privadas" (Bozeman, 1987).

Desde esta perspectiva, el concepto de publicness es independiente del estatus legal y formal de la organización, y se relaciona directamente con los atributos de comportamiento que son influidos por la autoridad política.⁹ En estos términos es conveniente pensar que algunas organizaciones gubernamentales son “más públicas” que otras, que algunas organizaciones empresariales son “más privadas” que otras, y que es posible que algunas organizaciones empresariales sean “más públicas” que las organizaciones gubernamentales (Bozeman y Bretschneider, 1994). Inclusive, este modelo va más lejos y sostiene que “los procesos y comportamiento esenciales de *todas* las organizaciones están sujetas a la autoridad política, por lo que *todas* las organizaciones son públicas, sólo que algunas son más públicas que otras” (Bozeman, 1987: 83). Una organización “pública”, por lo tanto, puede ser una organización del gobierno, una organización que opera en beneficio del interés público, o una cuyos bienes y servicios tienen características de bienes públicos (Bozeman y Bretschneider, 1994).

Con base en lo expuesto, podemos señalar algunas ventajas del enfoque dimensional tradicional respecto al modelo duro de publicness. En primer lugar, provee un avance conceptual que permite hacer frente al *desdibujamiento de los sectores*, a las organizaciones híbridas y a la interrelación entre diversos tipos de organizaciones (Bozeman, 1987). Asimismo, debido a que la explicación dimensional está operacionalizada en función de comportamientos, y no sólo en un atributo formal, este modelo cuenta con un poder explicativo mayor e independiente respecto del enfoque duro (Coursey y Bozeman, 1990).¹⁰ El hecho que el modelo base su análisis sobre el impacto de la autoridad política, y no únicamente en la fuente de dicha autoridad, es otro factor que aporta al poder explicativo del enfoque dimensional.

Por último, dado que el concepto de publicness es una cuestión de grado (y no un atributo discreto que se encuentra completamente presente o ausente) el modelo multidimensional ofrece mayor flexibilidad para el análisis de las diferencias y la interrelación entre organizaciones públicas y privadas, incluyendo sus comportamientos.

Precisamente, la flexibilidad de este modelo es la que atrajo a numerosos estudiosos a adherirse a su método. Sin embargo, la medida de publicness de Bozeman ha sido reemplazada por “puntos de partida alternativos”, como señalan Antonsen y Jorgensen (1997). Estos autores definen el concepto de publicness como “el compromiso organizacional (*organizational attachment*) a los valores del sector público, como por ejemplo: el cumplimiento de procesos

⁹ El aspecto clave de este modelo es determinar la mezcla de autoridad política y económica que influye en una organización y el impacto de configuraciones particulares de autoridad sobre el comportamiento de la organización (Bozeman, 1987: 85). La relevancia de la autoridad política reside en que su ejercicio está acompañado de ciertas restricciones legales, políticas, culturales y psicológicas, que afectan el comportamiento organizacional (Bozeman, 1987: 88).

¹⁰ Para mayores detalles sobre la forma en que se mide el grado de autoridad política sobre las organizaciones véase Bozeman (1987), Coursey y Bozeman (1990) y Bozeman y Bretschneider (1994).

debidos, la rendición de cuentas y la provisión de bienestar” (Antonsen y Jorgensen, 1997: 337). Desde este enfoque, lo que realmente importa para clasificar a las organizaciones como públicas o privadas no es la tarea que desarrollan, sino los valores que se ven obligadas a cumplir mientras cumplen con sus actividades.

Otra variación del concepto de publicness es ofrecida por Perry y Rainey (1988), que toman como punto de partida los trabajos de Dahl y Lindblom (1953) y Wamsley y Zald (1973), que son considerados los precursores teóricos del enfoque dimensional tradicional. Perry y Rainey incorporan los conceptos de mercado y poliarquía como las fuentes de autoridad económica y gubernamental que funcionan como mecanismos de control social sobre las actividades de una organización.¹¹ Para estos autores, la diferencia entre organizaciones públicas y privadas está sustentada en la propiedad y en las fuentes de financiamiento de dichas organizaciones, así como en los mecanismos de control social que restringen la acción organizacional. Los autores sugieren agregar esta última dimensión a la distinción público-privado, con el fin de identificar el grado en que el control social externo sobre la organización es ejercido a través de poliarquía, en contraposición a las reglas y normas dictadas por el intercambio de mercado.¹² El aporte de esta variación del modelo dimensional es que incluye la interrelación entre factores políticos y económicos externos, así como su impacto sobre las actividades de las organizaciones.

Otro autor que adhiere a la dimensión de autoridad como distintivo de las organizaciones públicas es Demortian (2004). Este autor clasifica como “pública” a toda organización que retiene cierto grado de autoridad política con el cual puede influir en la definición del interés general y en la implementación de políticas.

Dado que se considera que la autoridad sobre las políticas no es propiedad exclusiva del ámbito gubernamental, este enfoque permite la incorporación de organizaciones privadas, actores externos influyentes y grupos de interés en su análisis. Desde este punto de vista, lo que realmente importa en la conceptualización de la publicness es el impacto de los diversos actores a la

¹¹ La autoridad gubernamental implica el ejercicio del control social a través de reglas y directivas dictadas por el gobierno, mientras que las organizaciones de mercado deben inducir a los individuos a comprometerse en intercambios de mercado con ellas (el principio de soberanía del consumidor como característica fundamental del sistema de mercado).

Para Dahl y Lindblom (1953), la poliarquía es el ejercicio de la autoridad en las democracias occidentales (procesos políticos pluralistas), donde las múltiples autoridades gubernamentales, grupos de interés, y otros actores políticos debaten la naturaleza y la aplicación de las reglas. Estas entidades pueden comprometerse en intercambios, pero éstos implican esfuerzos intencionales para influir las reglas, a través de la movilización de apoyos políticos y autoridad legal, más que a través de intercambios económicos de bienes y servicios entre oferentes y compradores relativamente organizados (Perry y Rainey, 1988).

¹² Los componentes principales que son del dominio de la organización organizacionales, y que se ven influenciados por el control del mercado, o de la poliarquía, son los siguientes: a) reglas organizacionales para *establishment* y *termination*, b) misión y objetivos, c) bienes y servicios, d) esfera geográfica de operación, e) clientes, f) tecnologías y procedimientos operativos, g) cargas o precios de los *outputs*, y los niveles de esas cargas (Perry y Rainey, 1988).

hechura e implementación de las políticas. Como consecuencia, la definición de acciones “públicas” está abierta a negociación y consulta entre diversos actores gubernamentales y privados, por lo que el concepto “publicness no sólo se relaciona con la pluralidad de formas organizacionales, sino también con la existencia de una forma de jerarquía dentro de los sistemas de gobernanza mismo” (Demortian, 2004: 989).

Una dimensión adicional que integraremos al carácter público de las organizaciones es la que realiza Agnes Ku (2000) como una extensión y crítica de la distinción público-privado de Habermas. Más en detalle, Ku retoma la diferencia entre publicidad y secrecía (*publicity* y *secrecy*) que realiza este autor para definir lo público como un conjunto de individuos que se encuentran en un espacio abierto (público), donde se discuten las cuestiones de carácter general que impactan en la sociedad. Desde esta perspectiva, señala Ku que “lo público es lo visible o, en principio, lo que está abierto a todos” (2000: 223).

En este caso, el concepto de publicness está asociado al principio de apertura institucional (*institutional openness*), entendido como la accesibilidad general a cuestiones públicas. Esto permite tener visibilidad de las decisiones que tienen impacto público y fomenta la participación de los individuos en el proceso decisorio. En otras palabras, el carácter público de las organizaciones está determinado por la posibilidad que “los ciudadanos participen en cualquier forma legítima de discurso público que, al mismo tiempo, debe ser accesible para todos los ciudadanos” (Ku, 2000: 224).

La última conceptualización del carácter público de las organizaciones, que retomaremos en esta sección es aquella realizada por Haque (2001). Ésta es quizás la definición más completa que presentemos, dado que agrega diversos criterios que distinguen a organizaciones públicas y privadas, y brinda un panorama más amplio del concepto de publicness.

Haque define publicness como “la cualidad pública del servicio público” (2001: 65), entendida como la realización y representación de los intereses públicos, así como la posesión de características únicas y diferenciadoras respecto a la gestión empresarial. Los criterios que utiliza el autor para definir publicness son los siguientes: *a)* grado de distinción de las organizaciones públicas respecto a sus rasgos característicos (normas, principios, naturaleza e impactos); *b)* composición y cantidad de receptores del servicio público; *c)* magnitud e intensidad del rol socioeconómico del servicio público en función de las demandas sociales y del interés público; *d)* el grado en que el servicio público rinde cuentas a nivel público; *e)* el grado de confianza pública en la credibilidad, liderazgo y compromiso del servicio público con las demandas ciudadanas.

En términos generales, podemos señalar que el modelo dimensional y sus variaciones ofrecen un panorama más amplio del comportamiento organizacional. Sin embargo, cuenta con una limitante que se hace evidente al repasar las diversas definiciones del concepto: la clasificación del grado de

publicness es complicada, por lo que es necesaria una mayor investigación empírica para determinar el carácter público-privado de las organizaciones (Antonsen y Jorgensen, 1997).

No obstante, el modelo dimensional cuenta con un amplio poder explicativo de las organizaciones que actúan en el ámbito público. Esto como resultado de la incorporación de una serie de variables relevantes que permiten analizar las diferencias y similitudes entre organizaciones privadas y públicas más allá de una característica legal. El enfoque dimensional ofrece, por lo tanto, un mayor margen de maniobra para analizar diversos tipos de organizaciones, sus interrelaciones y el impacto en términos de comportamiento, al mismo tiempo que permite la incorporación de actores externos al análisis y la introducción de una dimensión ética al debate.

Antes de finalizar, expondremos las variables relevantes que se desprenden de las definiciones del concepto de publicness, con el fin de simplificar el análisis del impacto de la NGP sobre su significado.

La primera variable relevante es la que surgen del modelo dimensional de Bozeman (1987), de los enfoques de Perry y Rainey (1988) y Demortian (2004): el grado de influencia de la autoridad política. En segundo lugar, retomaremos el punto de partida del trabajo de Antonsen y Jorgensen (1997), y el primer criterio diferenciador del trabajo de Haque (2001): el nivel de adherencia a los valores y rasgos característicos del servicio público. La tercera variable relevante se desprende del trabajo Haque: el papel socioeconómico de las organizaciones públicas. La última variable que consideraremos en la próxima sección ha estado presente —explícita o implícitamente— en todos los trabajos aquí mencionados: el nivel de rendición de cuentas de las organizaciones que actúan en la esfera pública.

4.- Publicness y Nueva Gestión Pública

A partir de la década de los 80 y 90, el discurso de la Nueva Gestión Pública ha impuesto un reto importante para el estudio de las organizaciones públicas y privadas, como resultado de las reformas impulsadas en el sector gobierno para mejorar su acción. La exportación de tareas públicas al sector privado, el establecimiento de agencias autónomas distanciadas de la esfera política, la importación de técnicas de gestión del sector privado a la esfera pública, constituyen cambios radicales que fomentan el ya mencionado problema de disipación de los límites entre sector público y privado.

Estas reformas, a su vez, han implicado cambios en los objetivos, las estructuras, las funciones y las normas que rigen el aparato público, los cuales tienen un impacto directo sobre el concepto de publicness que estamos estudiando. Como ha señalado Haque (2001), las reformas para disminuir ineficiencias en el sector público, reducir monopolios, minimizar déficits presupuestales, mejorar la calidad del servicio y aumentar la satisfacción del

cliente, constituyen transformaciones sustanciales que tienen impactos en la naturaleza del aparato público, especialmente en su cualidad de ser una institución pública.

En esta sección, precisamente, nos enfocaremos al análisis de los efectos de la veta economicista de la NGP sobre el carácter público de las organizaciones, tomando como variables relevantes de este análisis aquellas que se desprenden de las definiciones de publicness: *a)* grado de influencia de la autoridad política, *b)* papel socioeconómico de las organizaciones que operan en el ámbito público, *c)* adherencia a normas y valores tradicionales de la administración pública, *d)* grado de rendición de cuentas de las organizaciones.

4.1.- Sobre el grado de influencia de la autoridad política

Uno de los pilares de la NGP para generar un control efectivo del oportunismo lo constituye la atomización del poder de los individuos y sus estructuras sociales. El objetivo es dirigir dicho oportunismo, de forma técnica-neutral y automática, hacia un comportamiento socialmente óptimo. Es en este sentido que, con el fin de evitar prácticas clientelares y paternalistas, la despolitización de la esfera pública ha sido uno de los aspectos salientes de la NGP. Reducir las probabilidades de acciones corruptas, impedir la captura política de la administración y generar resultados eficientes y eficaces, han sido los motivos principales que han impulsado la separación de la esfera administrativa de la política.

Sin embargo, se plantea la siguiente pregunta: ¿quién detenta la autoridad y la influencia sobre las organizaciones públicas ante una lógica de separación entre lo político y lo administrativo?

Para responder resulta conveniente retomar el trabajo de Nadel (1975). Si bien su estudio es previo al discurso de la NGP, el autor ya advertía que la disipación de los límites entre los sectores privado y público implica la creciente y directa intervención de los intereses privados sobre la hechura de las políticas. Retomando a este autor, y a la luz de las reformas impulsadas por las NGP, puede argumentarse que en términos de autoridad política se ha pasado "de la *participación* de organizaciones privadas en la hechura de política del gobierno, a la cooptación o *delegación* de funciones a organizaciones privadas en la elaboración de políticas, y finalmente al *monopolio* de las funciones de elaboración de políticas en manos de organizaciones privadas, sin intervención alguna del gobierno" (1975: 11). Estas organizaciones privadas con un amplio poder de influencia sobre las políticas públicas (en general, grandes corporaciones) han sido denominadas por Nadel como "gobiernos privados".

Si bien la posición de este autor resulta algo extrema, no podemos dejar de lado que la mayor participación de intereses y grupos privados en la definición de acciones de carácter público es un hecho y tiene implicaciones directas

sobre el grado de publicness de las organizaciones. Uno de los mayores retos para este concepto se presenta en términos del control y de la vigilancia de las acciones de actores no gubernamentales. Esto se deriva del traspaso de funciones de gobierno a organizaciones privadas, el cual ha estado acompañado también de la delegación de autoridad (legítima) a manos de grupos que no rinden cuentas a aquellos que afectan con sus decisiones de política (Sorin, 1976).

En este mismo sentido, Demortian (2004) señala que la dominación jerárquica y las responsabilidades de las organizaciones públicas ya no caracterizan el proceso de elaboración de políticas, como resultado de la negociación que se entabla entre redes de actores públicos y privados sobre el diseño e implementación de políticas. En consecuencia, la autoridad política (inducida por la responsabilidad de dirigir acciones públicas) puede escapar a las organizaciones del sector público para formar parte del ámbito de influencia de otros actores que se ubican en el papel de "dueños" de las políticas públicas.

En efecto, ya no podemos estar tan seguros de que la acción de organizaciones gubernamentales sea equivalente a acciones públicas, dado que existen actores influyentes (*stakeholders*) externos con la capacidad de acumular influencia y responsabilidades, al punto de oponerse y contrarrestar a la autoridad política electa. En este marco, la negociación y el diálogo con los actores externos son los medios a través de los cuales se define el carácter "público" de las políticas. Como ha señalado Salamon (1989, citado por Frederickson, 1997), estamos ante la presencia de una nueva forma de acción pública, la cual está basada en arreglos contractuales de asociación con actores no gubernamentales, modos descentralizados de operación, y técnicas de persuasión y negociación, que definen el carácter público de las políticas.

Ahora bien, con base a lo expuesto y tomando únicamente como referencia el grado de influencia de la autoridad política, no podemos afirmar con exactitud cuáles son los efectos de la NGP sobre el concepto de publicness. Para esto se necesitaría una mayor investigación de carácter empírico. Sin embargo, sí es posible afirmar que la NGP ha cambiado la naturaleza misma de la autoridad política que afecta a las organizaciones que operan en el sector público. Dicha autoridad no se sitúa exclusivamente en manos de la esfera política electa, sino que se encuentra dispersa y atomizada en diversos grupos externos al sector gobierno, que, por otra parte, no están sujetos a los mismos mecanismos de rendición de cuentas que las organizaciones gubernamentales. Las dificultades para el control del ejercicio de autoridad de los "gobiernos privados", por lo tanto, constituyen uno de los principales retos que impone la NGP para la publicness de las organizaciones públicas.

4.2.- Sobre el papel socioeconómico de las organizaciones

En el marco de una sociedad plural, diferenciada e inequitativa por naturaleza, el nivel de atención a las demandas y necesidades sociales constituye uno de los rasgos principales que diferencian a las organizaciones públicas de las privadas. En términos de publicness, se entabla la siguiente relación: una intervención más racional, participativa e inteligente del sector público es fundamental para sostener una acción social dirigida por criterios de publicness. En otras palabras, el nivel de publicness está relacionado con la capacidad de las organizaciones públicas para relacionarse con la pluralidad social y lograr mecanismos de gobernanza (Aguilar, 2005) y acción capaces de atender las necesidades y demandas sociales de una ciudadanía no homogénea sino heterogénea y conflictiva.

En cuanto a los efectos de la NGP sobre el papel socioeconómico de las organizaciones públicas, las reformas e innovaciones impulsadas en el sector gobierno han marcado una tendencia hacia el reemplazo de una activa participación social y económica por una función más indirecta de apoyo y facilitación de la iniciativa privada. El objetivo del gobierno, como consecuencia, ha sido reducido en gran parte a garantizar el bienestar privado (Frederickson, 1997), de la misma forma que las decisiones y acciones gubernamentales consideradas "correctas" han sido limitadas a un mero cálculo de costos y beneficios, los objetivos distributivos han sido ignorados del análisis de las políticas, y la equidad se ha convertido en un principio supeditado a cuestiones de eficiencia y eficacia (Gillroy, 1992).

Más importante aún, señala Tribe (1992), a través de la exaltación del utilitarismo y el individualismo egoísta, la eficiencia y la maximización de la producción, la veta economicista de la NGP parece haber renunciado al logro de fines distributivos, al alcanzarse éstos básicamente al establecer marcos institucionales que dejan en libertad a los actores, sin "trabas" innecesarias, para actuar racionalmente.

Como resultado de esta tendencia hacia una más débil y más indirecta participación del gobierno en la atención de demandas ciudadanas, nos encontramos frente a un aparato público que prioriza el crecimiento económico liderado por el mercado y que podría estar descuidando el bienestar general de la población (Haque, 2001). El impacto social de las organizaciones públicas, la necesidad de enfatizar mecanismos de gobernanza no sólo gubernamentales, sino sociales plurales, por lo tanto, parecen estar siendo afectados negativamente ante una visión extrema del individualismo económico y una concepción de publicness básicamente reducida a la búsqueda racional de beneficios.

4.3.- Sobre la adherencia a normas y valores tradicionales del sector público

Uno de los criterios tradicionales para diferenciar a organizaciones públicas de las privadas ha sido el apego de las primeras a sus rasgos distintivos, tales como: normas de imparcialidad y apertura, principios de igualdad y representación, su naturaleza monopólica y compleja, el interés público, objetivos de equidad y justicia, e impactos sociales de gran alcance, entre otros. La novedosa caja de herramientas que acompaña al discurso de la NGP, sin embargo, ha generado ciertas complicaciones para identificar normas y estándares característicos de las organizaciones públicas, a causa del ya mencionado desdibujamiento de los sectores.

Bajo el *ethos* de las reformas orientadas al mercado, señala Haque (2001), los valores tradicionales del sector público han sido marginados y reemplazados por normas y reglas de competitividad, eficiencia, productividad, desempeño y rentabilidad. Como consecuencia, los valores comerciales, las prácticas de negocios y las fuerzas del mercado se han impuesto como los criterios dominantes que rigen la operación del sector público (Whitfield, 1992, citado por Haque, 2001).

En este marco, el problema principal que afecta al concepto y significado de publicness es que el enfoque económico no ha puesto suficiente énfasis en la dimensión ética, como lo ha hecho en cuestiones de eficiencia y productividad (Gregory, 1999). Como ha advertido este autor, a través del estímulo del modelo de producción es posible generar ganancias de eficiencia y eficacia en el corto plazo, sin embargo, se pone en peligro los estándares éticos del aparato público en el largo plazo.

En consecuencia, las virtudes públicas parecen vaciarse de contenido y significado moral porque están sustentadas en el *ethos* individualista del liberalismo económico, que se basa en una interpretación reduccionista de las dinámicas estructurales y humanas de los procesos gubernamentales (Gregory, 1999).

Podemos identificar dos grupos de consecuencias —de primer y segundo nivel— que genera el proyecto gerencial y “político” de la NGP sobre las organizaciones del sector público. Estas consecuencias tiene un impacto directo sobre el concepto de publicness que estamos analizando.

Por un lado, nos encontramos con las consecuencias de carácter operativo (consecuencias de segundo nivel), tales como la pérdida relativa de estándares de valores y de ética en la esfera pública, la falta de congruencia de la acción gubernamental como un todo, y los problemas de gobernanza generados ante la disparidad de percepciones e interacciones entre las diversas organizaciones gubernamentales.

Por otro lado, en lo que se refiere a las consecuencias de primer nivel, cabe destacar que una visión de la cuestión gubernamental basada en el egoísmo

como variable principal, y que reduce la ética y la moral a un arreglo racional de transacción e intercambio, puede tener efectos negativos sobre la naturaleza de la acción política y burocrática que conforman el *ethos* público. Asimismo, una concepción del gobierno que toma al egoísmo como factor inevitable, para el cual hay que diseñar instrumentos racionales que reduzcan el oportunismo, plantea ciertas dudas sobre el rol del gobierno para alcanzar condiciones de justicia y equidad, de equilibrio y respeto a las diferencias típicas de una sociedad plural.

En síntesis, es posible afirmar que las reformas impulsadas por el modelo de gobernanza prescripto por la NGP ha generado cambios en las normas, principios y actitudes del aparato público con una tendencia marcada hacia la gestión empresarial, lo cual ha debilitado la distinción público-privada, ha erosionado la identidad normativa y actitudinal del aparato público y, como resultado, ha disminuido su grado de publicness (Haque, 2001).

4.4.- Sobre el nivel de rendición de cuentas de las organizaciones públicas

A pesar de los esfuerzos de las herramientas innovadoras de la NGP, muchos de los problemas tradicionales de rendición de cuentas administrativas no han desaparecido. Más importante aún, las reformas impulsadas por la NGP han dado lugar para un nuevo conjunto de problemas relacionado con la rendición de cuentas.

En términos generales, el impulso dado por la visión más economicista de la NGP para transformar un Estado "positivo" en uno "regulador" (como consecuencia de los cambios en los patrones de provisión de servicios del sector público) podría, en el extremo, estar erosionando el poder de participación y vigilancia desde la ciudadanía (Stirton y Lodge, 2001). El estado regulador, señalan estos autores, ha hecho que las doctrinas tradicionales de rendición de cuentas públicas sean inadecuadas para tratar con la diversidad y complejidad del nuevo sector público. En este sentido, el traspaso de activos públicos al sector privado, un mayor énfasis en una regulación que proteja la competencia, la creación de agencias independientes semi-autónomas y la separación de la hechura de las políticas de la provisión de bienes y servicios, entre otras reformas, han generado un notable aumento de la diversidad y la complejidad de los arreglos e instituciones a través de los cuales son provistos los bienes y servicios públicos. Sin embargo, este tipo de reformas se han realizado, en gran parte, dejando de lado los mecanismos de rendición de cuentas en la esfera pública, lo cual tiene una incidencia directa sobre el carácter público de las organizaciones.

De una forma más específica, pero en la misma tónica que los autores anteriores, Haque (2001) presenta tres retos para la rendición de cuentas de las

organizaciones a partir de los cambios impulsados por la NGP en el sector público. El primero de ellos es la mayor participación y la alianza más cercana entre firmas privadas y organizaciones gubernamentales, lo cual plantea algunos interrogantes sobre la transparencia de las transacciones entre entidades de ambos sectores. Al mismo tiempo, este tipo de reformas perturba la cadena de rendición cuentas, dado que disipa funciones específicas del gobierno y del sector privado, y hace más fácil para las organizaciones evadir sus responsabilidades.

El segundo reto que destaca Haque (2001) es el cambio de funciones del aparato público y el carácter más intangible de sus nuevas actividades. Las funciones de regulación, monitoreo y evaluación de actividades de mercado, por ejemplo, son menos observables que la producción y distribución de bienes y servicios públicos, lo que presenta un desafío para la rendición de cuentas y un desinterés por parte de la ciudadanía para controlar las nuevas tareas del gobierno.

El último aspecto que señala este autor es la expansión de la libertad gerencial en las nuevas agencias públicas autónomas. La dispersión y atomización del poder entre varios actores externos al gobierno se contrapone a la rendición de cuentas tradicional basada en un cercano escrutinio público, dado que ha marginado el rol del gobierno central electo y ha reducido el poder de las instituciones representativas locales (Clarke y Newman, 1997).

Conclusiones

El discurso que ha mantenido la NGP en su veta economicista se ha presentado como un argumento políticamente neutral, cuyo objetivo es mejorar la acción gubernamental más allá de la lógica del poder y de los cambios políticos. Basada en una concepción individualista y egoísta de los seres humanos, la NGP ha propuesto una serie de reformas con el fin de controlar el oportunismo individual, propio de la naturaleza humana y causa principal de las desviaciones de la acción pública.

La transformación de los objetivos, las estructuras, las funciones y las normas de las organizaciones públicas ha estado dirigida principalmente por una lógica de mercado sustentada en reglas de competencia y cuyo objetivo principal es obtener ganancias en términos de eficiencia. Como consecuencia, el carácter público de la acción y las organizaciones gubernamentales se ha visto afectado de forma negativa. En otras palabras, y de acuerdo a las variables consideradas en este trabajo, el grado de publicness del sector público se ha reducido como resultado de las reformas impulsadas por la NGP.

En lo que respecta a la autoridad política que determina el comportamiento de las organizaciones, las reformas impulsadas por la NGP han transformado su naturaleza, al atomizarla y distribuirla entre actores externos al gobierno. Como resultado, la base para la acción pública se ha fragmentado, la autoridad sobre las organizaciones públicas se ha atomizado y la cadena de responsabilidades de los actores que detentan autoridad política se ha vuelto más confusa.

En cuanto al nivel de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, el principal factor que lo ha afectado negativamente ha sido la transformación de la acción pública misma. La NGP ha creado un espacio público donde la negociación y el diálogo entre actores públicos y privados, así como la presión y la coacción de los grupos de interés, tienen un papel fundamental. En este nuevo espacio público la naturaleza de las funciones de las organizaciones públicas se ha vuelto intangible y la complejidad de los arreglos contractuales entre organizaciones públicas y privadas han vuelto obsoletos los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales.

El papel socioeconómico de las organizaciones públicas también se ha visto negativamente afectado por las reformas impulsadas por la NGP, al fomentar el retiro del sector público de actividades de producción y distribución directa de bienes y servicios, hacia una función indirecta de apoyo a la iniciativa privada. La falta de atención a demandas y necesidades sociales han sido las principales consecuencias de este cambio, las cuales han impactado de forma negativa sobre el nivel de publicness del sector público.

Respecto a la adherencia a valores tradicionales, la NGP ha promovido un distanciamiento de la dimensión ética que había caracterizado el accionar

público en términos de justicia, igualdad, equidad y principios morales. El énfasis puesto en cuestiones de eficiencia, eficacia y productividad, a costa de los valores característicos de la esfera pública, ha sido uno de los principales factores que ha jugado en detrimento del grado de publicness de las organizaciones del sector.

En lo que resta del documento intentaremos dar respuesta a la segunda pregunta que motiva este trabajo y se presentarán, por lo tanto, diversas alternativas para, a la luz de las reformas impulsadas por la NGP, fortalecer la capacidad de acción social y gubernamental en una sociedad plural. Con este propósito hemos dividido a las alternativas que se desprenden de la literatura en dos grandes grupos. Por un lado, presentamos algunas recomendaciones para incrementar la rendición de cuentas, las cuales pueden servir para revertir la pérdida del grado de publicness asociada a la dispersión de la autoridad política y a las dificultades para controlar el ejercicio de las funciones y de las autoridades delegadas al sector privado. Las alternativas para incorporar una dimensión ética a la discusión constituyen el segundo grupo de recomendaciones que intentan solucionar los problemas de publicness vinculados al distanciamiento del sector público de su papel socioeconómico tradicional, así como de sus normas y valores característicos.

Alternativas para mejorar la rendición de cuentas públicas

Como ya hemos mencionado, una de las mayores preocupaciones de analistas y teóricos de la administración pública ha sido la disminución en el grado de rendición de cuentas de las organizaciones públicas. Como resultado de una mayor diversidad y complejidad de los arreglos institucionales a través de los cuales los bienes y servicios son provistos a la ciudadanía, las nuevas formas de acción pública impulsadas por la NGP han puesto en jaque el control social de la interacción público-privada, al volver obsoletos los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales.

En el intento por solucionar estos problemas que inciden negativamente en el carácter público de las organizaciones, Stirton y Lodge (2001) proponen un enfoque contingencial a la transparencia (*contingency approach*) en la provisión de servicios públicos. Los autores promueven una caja de herramientas formada por cuatro mecanismos de transparencia (voz, representación, elección e información), cuya combinación será determinada por el contexto y las circunstancias específicas que afecten a las organizaciones públicas.¹³ El

¹³ El enfoque contingencial de Stirton y Lodge (2001) puede ser vista como una expansión del estudio sobre la dicotomía entre Voz y Salida de Hirschman (1970).

Desde la perspectiva de los autores, “la Voz promueve el ejercicio de las contribuciones individuales a la provisión de servicios públicos, mientras la Elección incluye todos los tipos de posibilidades a través de las cuales los usuarios pueden ejercer su Salida, generalmente seleccionando otros proveedores, pero también eligiendo otros tipos diferentes de liderazgo político. La Información facilita la calidad del conocimiento de los usuarios, al aumentar el ejercicio de la Voz y la Salida. La Representación, en contraste, ayuda a proveer un interés institucionalizado por los

objetivo es aumentar la “responsividad” (*responsiveness y answerability*) de los servicios públicos, a través de una promoción más efectiva de la rendición de cuentas horizontal y vertical.¹⁴

El concepto de transparencia es crucial para estos autores, dado que ofrece un espacio para la interacción entre el Estado y los ciudadanos en la provisión de servicios, y provee reglas de juego que permiten aumentar el carácter público del régimen. En este marco, la transparencia requiere la existencia de una ciudadanía capaz de ejercer un control efectivo sobre la forma en que son proveídos los servicios públicos, y con las posibilidad de conocer cuáles decisiones la afectan. Los mecanismos de transparencia propuestos sirven, por lo tanto, para dos funciones diferentes pero fuertemente relacionadas: asegurar que los proveedores de los servicios públicos respeten los derechos de los individuos y fomentar la participación de la sociedad en las decisiones que la afectan.

Aumentar la rendición de cuentas públicas, por otra parte, también ha sido considerada como una de las principales soluciones para contrarrestar la dispersión de la autoridad y del poder político que ha impulsado la NGP, y que incide negativamente en el grado de publicness del sector público.

En este sentido, resulta conveniente retomar el estudio de Agnes Ku (2000) en el que se presenta a la rendición de cuentas públicas como un mecanismo que otorga derechos y poder a los ciudadanos frente a pequeños círculos de elites privilegiadas, tomadores de decisión y otros actores que detentan autoridad, pero que no son institucionalmente responsivos a la ciudadanía. La autora considera que una estructura de rendición de cuentas democrática debe fomentar el monitoreo público y permitir el ejercicio de los derechos y poder de la ciudadanía, con el objetivo de intensificar el estatus político de los ciudadanos como el corazón central (*ultimate locus*) de la legítima autoridad política.

A través del fomento de una cultura de la inclusión, la apertura y la rendición de cuentas públicas, Ku propone la redefinición de lo público como un constructo que parte de la ciudadanía y que se establece en la esfera pública para regular las acciones del Estado y de la sociedad civil. En un plano simbólico, lo público constituye, por lo tanto, un conjunto de múltiples y

usuarios en la elaboración de políticas y en actividades regulatorias, con el fin de compensar la potencial sobre-representación de los intereses competidores” (2001: 477).

Estos cuatro mecanismos de transparencia difieren en la medida en que son ejercidos sobre una base individual o son proveídos colectivamente. En este sentido, la Información y la Representación son mecanismos predominantemente colectivos, mientras Voz y Elección son mecanismos que pueden ser ejercidos individualmente. Los cuatro mecanismos pueden ser aprovechados para un espectro amplio de diferentes objetivos y pueden ser utilizados con diferentes intenciones y efectos.

¹⁴ Stirton y Lodge retoman la distinción entre rendición de cuentas vertical y horizontal realizada por O'Donnell. Para este autor, la rendición de cuentas vertical es un instrumento a través del cual los individuos o grupos afectados por acciones y decisiones de las autoridades hacen un juicio sobre la autoridad ejercida (por ejemplo: elecciones y escrutinio de actos oficiales). La rendición de cuentas horizontal, por su parte, se basa en el control, vigilancia y sanción realizados por agencias del Estado.

traslapadas formas de representación de la comunidad, el interés público y la opinión pública. El trabajo de Ku ofrece, en consecuencia, un mecanismo alternativo de rendición de cuentas al incorporar con mayor participación a la ciudadanía (con base en el principio de apertura institucional), lo que permite hacer frente a las nuevas formas de acción pública que impulsa la NGP.

Alternativas para incorporar la dimensión ética

En esta última parte del trabajo presentaremos algunas alternativas existentes en la literatura, con el fin de (re)incorporar a la discusión los valores tradicionales de la administración pública, tales como justicia, equidad y trato igualitario de los ciudadanos.

Con este propósito por delante, nuestro primer paso consiste en retomar la propuesta delineada por Frederickson en su libro *The Spirit of Public Administration* (1997). En este trabajo el autor sostiene que la eficiencia y la economía son principios necesarios, pero insuficientes, para servir como guías para la administración pública, por lo que es necesario incorporar un tercer pilar a la teoría y a la práctica: el principio de equidad social. Las consideraciones de equidad y de los efectos distributivos de las políticas, sostiene el autor, son fundamentales para alcanzar logros en términos de justicia, en general, y de atención a las demandas legítimas de los ciudadanos, en particular.¹⁵

Para integrar el principio de equidad social al debate público, Frederickson recomienda incluir a la ciudadanía en el proceso decisorio de las acciones de carácter público. Desde este enfoque, se considera que las decisiones de la administración públicas son equitativas en la medida en que el proceso para alcanzarlas sea justo. La justicia del proceso, por lo tanto, está determinada por la incorporación de los ciudadanos al desarrollo de las decisiones públicas.

La necesidad de incorporar el principio de justicia a la discusión y el análisis del aparato público, también ha sido expresada por Wade (1992) en su interpretación de la teoría de la justicia de Hume aplicada a la administración pública. Desde el enfoque de Hume, la justicia juega un papel determinante en fomentar y mantener la cooperación social como un mecanismo para resolver problemas importantes de acción colectiva. Este autor parte de una concepción individualista y egoísta de los seres humanos, y sugiere la necesidad de un "constructo" humano, la justicia, para contener su naturaleza antisocial, así como su egoísmo y oportunismo característico.¹⁶

¹⁵ Frederickson parte de una concepción aristotélica de la justicia, entendida como justicia legal y justicia distributiva (equity justice). La primera se refiere a la aplicación de una ley que es claramente interpretable. Por equity justice se entiende la aplicación de la ley con base en principios sustantivos (el "espíritu de las leyes") para resolver casos donde se presentan ambigüedades. Desde el punto de vista aristotélico la aplicación de la ley que no considera cuestiones de equidad deriva en una práctica injusta.

¹⁶ Un aspecto importante que cabe mencionar de la teoría de Hume es que, si bien se plantea una naturaleza humana individualista y particular, no considera al egoísmo individual como el fin último de la humanidad. Hume

En este marco, el gobierno es más que necesario para mantener la cooperación social y garantizar la justicia en sociedades numerosas y complejas. En este sentido, Wade considera que el papel del gobierno consiste en explotar lo que Hume ha llamado "simpatía por el interés público" y, así, proveer a los individuos motivos morales distintivos (como el sentido del deber y la obligación) que motiven conductas justas. La función de las instituciones públicas, por lo tanto, consiste en asegurar la adherencia universal a las demandas de justicia, mientras que las políticas públicas tienen la importante tarea de determinar el tipo de penalidades efectivas en caso de injusticias.

Al adoptar la perspectiva de Hume, Wade atribuye un valor moral al espíritu público de las acciones, que está firmemente arraigado en la naturaleza de los seres humanos, pero que necesita un artificio político para su máxima expresión. Este enfoque ofrece, por lo tanto, una apreciación multidimensional de los individuos, que sobrepasa al limitado *homo economicus* que se encuentra en la base de la teoría económica neoclásica.

En esta misma tónica se sitúa Anderson (1992), quien sugiere la necesidad de incorporar a la evaluación de políticas conceptos básicos que reflejan las preocupaciones clásicas de la teoría política, tales como autoridad, interés público, derechos, justicia, libertad, igualdad y eficiencia. En términos del autor, estos conceptos, como estándares de evaluación "no son simplemente preferencias, sino criterios obligatorios de cualquier juicio de carácter político" (1992: 389). Lo que se necesita, por lo tanto, es integrar a la evaluación de políticas no sólo estándares formales de elección racional, sino también otro tipo de valores políticos. En este sentido, Anderson se basa en tres principios clásicos que aparecen como requisitos para construir una evaluación de políticas defendible: autoridad, justicia y eficiencia.¹⁷

Más allá de incorporar estos valores al análisis, lo que resulta más interesante de este trabajo es el orden jerárquico que se les otorga a estos principios. Anderson sostiene que no es posible especificar de antemano cuál debe ser la prioridad en términos de autoridad y justicia en decisiones de política, más aún cuando las consideraciones entre uno y otro valor pueden ser contrastantes. Sin embargo, sí es posible establecer al principio de eficiencia, al ser un valor instrumental, como una herramienta que se utiliza para comparar las opciones de política en términos de otros valores. Esto significa que el principio de eficiencia sirve como un criterio de desempate entre

reconoce que los individuos, por naturaleza, están equipados para preocuparse por los intereses de otros, por lo que su concepción del individualismo no se reduce a la perspectiva atomística de la economía.

¹⁷ Anderson (1992) concibe a la autoridad como el ejercicio del poder legítimo y justificable, el cual es una característica propia de cualquier decisión de política legítima y un requerimiento de todo sistema de evaluación de políticas. Una decisión que no pueda ser justificable en términos de autoridad es considerada un acto de dominación o coerción, por lo que este principio mantiene una cercana conexión con conceptos tales como libertad y derechos individuales. La justicia, por otra parte, es considerada por Anderson como una de las principales virtudes de las instituciones sociales y un criterio sumamente importante y necesario en la evaluación de políticas. La eficiencia, por último, constituye una consideración necesaria en todo sistema de evaluación de políticas, sin embargo, no puede ser el principio exclusivo que guíe los juicios sobre las políticas públicas.

opciones de política que ya hayan sido aceptadas en términos de autoridad y justicia, por lo cual no debería tener un orden de prioridad mayor que estos dos últimos valores.

Otros autores que han expresado su preocupación por la pérdida de la dimensión ética en el sector público y que han ofrecido algunas alternativas para revertir esta situación son Ventriss (1994/2000) y Gregory (1999).

Desde el punto de vista del primer autor, lo que se necesita es incorporar al debate el principio de ética pública, el cual no debe estar articulado en "ideales abstractos", sino como un conjunto de principios democráticos que ayude a administradores públicos y analistas de política a determinar el contenido sustantivo de sus acciones. La ética pública a la que se refiere Ventriss es una dimensión que debe ser considerada por quienes toman las decisiones de política, con el fin de articular los principios morales relevantes en el problema de la política, aclarar las opciones de política en términos de los principios morales relevantes y exhibir un orden agregado de las opciones morales que deben servir para la toma de decisiones. Es necesario, desde este punto de vista, fomentar un aprendizaje público deliberativo entre la administración pública y la ciudadanía, con el fin de aumentar su capacidad ética, su madurez y su conocimiento de las acciones y decisiones que la afectan. El objetivo principal de este proceso de aprendizaje es reunir a los ciudadanos en una "comunidad política" que sea capaz de entender la interdependencia sustantiva de las cuestiones sociales y políticas, y que pueda mantener una perspectiva crítica sobre las implicaciones éticas de la hechura de las políticas.

En cuanto al trabajo de Gregory (1999), la mayor preocupación del autor consiste en recuperar y mantener los estándares éticos de la gestión y la administración pública (*la integridad ética del servicio público*, en términos del autor). Basado en la relación entre capital social y gobernanza democrática efectiva,¹⁸ Gregory pretende alcanzar un entendimiento completo de los problemas éticos en el servicio público al incorporar, más allá de los conceptos técnicos-económicos tradicionales, algunos principios de otros campos del juicio sociopolítico que han sido olvidados por los promotores de la NGP.

La integridad ética del aparato público, desde el enfoque de Gregory, debe estar basada en altos niveles de confianza social, los cuales tienen que estar fomentados por un compromiso cohesivo hacia normas y estándares, valores claves, y un *ethos* de servicio compartido. El esfuerzo por mantener la integridad ética debe ser desagregativo, con el fin de reconocer y entender las importantes diferencias entre diversos tipos de organizaciones públicas, así como para considerar múltiples medios que aumenten la eficacia y los niveles de moralidad de las agencias públicas.

Lo que se necesita, por lo tanto, es una perspectiva holística enfocada a la necesidad de construir y mantener el capital social de un servicio público

¹⁸ La relación entre capital social y gobernanza democrática deriva de los trabajos de Putnam (1993, 1995, 1996).

cohesivo e institucionalizado, más allá de las ganancias económicas que puedan surgir de una comunidad desagregada de competidores. Sin el capital social del aparato público, sostiene el autor, parece improbable que en el largo plazo puedan garantizarse la integridad ética y la efectividad en la implementación de las políticas.

Para finalizar, la última alternativa que expondremos para incorporar la dimensión ética a la discusión sobre publicness, es la que se desprende del trabajo de Etzioni (1988), quien plantea un desafío directo al paradigma neoclásico y los supuestos duros que lo sostienen.

En términos generales, el paradigma que plantea Etzioni asume que las personas tienen algún tipo de participación dentro de la comunidad, un sentido de identidad compartida y un compromiso con los valores morales internalizados. En consecuencia, el tipo de ética que este paradigma construye es de carácter deontológico, cuya definición de las acciones moralmente correctas está determinada por los principios relevantes u obligaciones de la acción, es decir su intención y su deber moral. Los factores morales, desde esta perspectiva, juegan un rol significativo en la elaboración de las políticas públicas, por lo que es necesario incorporar al análisis cuestiones de carácter normativo y afectivo. En este ámbito, el egoísmo y la búsqueda del interés individual tienen que ser entendidas en una concepción más amplia de la naturaleza humana, en la que el papel de la sociedad y de los valores morales sobre el comportamiento de los individuos sean determinantes.

Llegado este punto, es posible sintetizar la respuesta a la segunda pregunta de investigación de este trabajo de la siguiente forma. En cuanto a las alternativas que se presentan para mejorar la rendición de cuentas del aparato público, se destaca la necesidad de alcanzar una mayor transparencia en la provisión de servicios públicos y un alto grado de "responsividad" del aparato público a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Asimismo, es necesario alcanzar mecanismos alternativos de rendición de cuentas que permitan incorporar con mayor fuerza a la ciudadanía en la tarea de monitoreo y control de las actividades de las organizaciones públicas.

En lo que se refiere a las alternativas posibles para (re)incorporar una dimensión ética al desempeño de la esfera pública, se han presentado las siguientes: 1) añadir el principio de equidad social como guía teórica y práctica de la administración pública; 2) incorporar el principio de justicia a la discusión y análisis de políticas públicas; 3) alcanzar altos estándares de integridad ética en las organizaciones públicas, a través de la incorporación del principio de ética pública y la generación de capital social en el aparato público; 4) sobrepasar la apreciación simplista y reduccionista de la naturaleza humana que sostiene el paradigma neoclásico, con el fin de incorporar al debate una concepción más amplia en la que los valores morales y la sociedad son determinantes en el comportamiento individual y organizacional.

Pareciera claro que es necesario pasar a una nueva fase. La NGP y su movimiento tuvo el acierto indudable de abrir la discusión sobre la eficiencia de la intervención gubernamental y la comprensión de los intrincados caminos políticos que se gestan en la intervención organizacional de los aparatos. Pero la solución final, la despolitización de la acción gubernamental e incluso la pública, a través de mecanismos racionalizados de mercado, basados en un *ethos* individual, abrió la puerta para un paradigma que, en última instancia, pareciera olvidar y despreciar el constante papel político que implica, no sólo la búsqueda de objetivos individuales, sino los acuerdos de convivencia, toma de decisiones y reparto de responsabilidades, que todo proyecto social representa. El logro de esta dinámica, de un *ethos* público en una sociedad plural, desequilibrada, inequitativa por naturaleza, sin duda, es un paso potencialmente conflictivo, de encuentros y desencuentros, de posiciones en conflicto. Publicness y conflicto, publicness y debate político, publicness y participación, publicness y debate por la justicia y la equidad, parecieran parejas inevitables, incluso indispensables para construir el *ethos* público de una sociedad diversa y heterogénea.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2005), "Gobernanza y Justicia", Participación en la FLACSO, México, abril 21-22, 2005.
- Allison, Graham Jr. (1994), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", *Current Issues in Public Administration*, quinta edición, St. Martin's Press, Nueva York.
- Anderson, Charles (1992), "The Place of Principles in Policy Analysis", *The Moral Dimensions of Public Policy Choice. Beyond the Market Paradigm*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh y Londres.
- Antonsen, M. y Jorgensen, T. B. (1997), "The "Publicness" of Public Organizations", en *Public Administration*, Vol. 75, Blackwell Publishers, Oxford y Malden.
- Arellano, Alamilla y Campos (2005), "¿Sólo Innovación Gerencial? La Nueva Gestión Pública, Cuasi-mercados y Esquema Principal-Agente", en *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, IAPEM, México D. F.
- Barzelay, M. (2000), "How to argue about the New Public Administration", en *International Public Management Journal*. 2(2(a)); 183-216.
- Bozeman, Barry (1987), *All Organizations Are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco y Londres.
- Bozeman, B. y Bretschneider, S. (1994), "The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4, No. 2, University of Kansas, Kansas.
- Clarke, J. y Newman, J. (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology Remaking of Social Welfare*, SAGE, Londres.
- Coursey, D. y Bozeman, B. (1990), "Decision Making in Public and Private Organizations: A Test of Alternative Concepts of "Publicness", en *Public Administration Review*, vol. 50, núm. 5, Washington, D. C..
- Dahl, R. y Lindblom C. (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Transaction Publishers, Chicago.
- Demortian, David (2004), "Public Organizations, Stakeholders and the Construction of Publicness. Claims and Defence of Authority in Public Action", en *Public Administration*, vol. 82, núm. 4, Blackwell Publishers, Oxford y Malden.
- Etzioni, Amitai (1988), *The Moral Dimension. Toward a New Economics*, The Free Press, Nueva York y Collian MacMillan Publishers, Londres.
- Frederickson, George (1997), *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Gillroy, J. M. (1992), "The Ethical Poverty of Cost-Benefit Methods: Autonomy, Efficiency, and Public Policy Choice", en *The Moral Dimensions of Public Policy Choice. Beyond the Market Paradigm*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh y Londres.
- Gregory, Robert (1999), "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", en *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 1, Washington, D. C.

Gruening, Gernod (2001), "Origin and Theoretical Basis of the New Public Management", en *Internacional Public Management Review*, vol. 4, núm. 1.

Haque, M. Shamsul (2001), "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance", en *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 1, Washington, D. C.

Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firm, Organizations and States*, Harvard University, Cambridge, Mass.

Ketl, Donald F. (2000), *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governace*, Brookings Institution Press, Washington DC.

Ku, Agnes (2001), "Revisiting the Notion of 'Public' in Habermas Theory. Toward a Theory of Politics of Public Credibility", *Sociological Theory*, vol. 18, núm. 2, American Sociological Association, Washington, D. C.

MacIntyre, Alasdair (1992), "Utilitarianism and Cost-Benefit Analysis: An Essay on the Relevance of Moral Philosophy to Bureaucratic Theory", *The Moral Dimensions of Public Policy Choice. Beyond the Market Paradigm*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh y Londres.

Nadel, Mark (1975), "The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy-Making Process", *The Journal of Politics*, vol. 37, núm. 1, en JSTOR, <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3816%28197502%2937%3A1%3C2%3ATHDOPP%3E2.0.CO%3B2-P> [consultado el 28 de febrero de 2005].

Nadel, Mark (1976), "Rejoinder to Martin Sorin's Critique", *The Journal of Politics*, vol. 38, núm. 1, en JSTOR, <http://links.jstor.org/sici?sici=00223816%28197602%2938%3A1%3C164%3ARTMSC%3E2.0.CO%3B2-P> [consultado el 28 de febrero de 2005].

Perry, J. y Rainey, H. G. (1988), "The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy", en *The Academy of Management Review*, vol. 13, núm. 2.

Polanyi, K. ([1957] 2003), *La Gran Transformación*, Fondo de Cultura Económica, México.

Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon y Schuster, Nueva York.

Sorin, Martin (1976), "The Boundary Between Public and Private Policy-Making: A Reply to Mark V. Nadel", en *The Journal of Politics*, vol. 38, núm. 1, en JSTOR, <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3816%28197602%2938%3A1%3C159%3ATBBP%3E2.0.CO%3B2-U> [consultado el 28 de febrero de 2005].

Stirton, L. y Lodge, M. (2001), "Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services", en *Journal of Law and Society*, vol. 28, núm. 4, Blackwell Publishers Oxford y Malden.

Tribe, Laurence (1992), "Policy Sience: Analysis or Ideology?", *The Moral Dimensions of Public Policy Choice. Beyond the Market Paradigm*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh y Londres.

Uvalle, Ricardo (2005). *La transformación procedimental y democrática de la administración pública*. UAEM. Toluca.

Ventriss, Curtis (1994/2000), "The Relevance of Public Ethics to Administration and Policy", *Handbook of Administrative Ethics. Second Edition Revised and Expanded*, Marcel Dekker, Nueva York.

Wade, Maurice (1992), (1992), "Hume's Theory of Justice and the Role of Public Policy", *The Moral Dimensions of Public Policy Choice. Beyond the Market Paradigm*, University of Pittsburgh Press, Pittsburg y Londres.

Wemsley, G. y M. Zald. (1973). *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington Books. Lexington.