

17
28

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA REVITALIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA CONTEMPORANEA**

T E S I S I N A

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
HECTOR GUSTAVO ARTEAGA BUSTAMANTE

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UINVERSITARIA

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	PAG
PROEMIO	
I. ESTADO, SOCIEDAD Y ADMINISTRACION PUBLICA	1
A) La influencia de la globalización económica	1
II. EXIGENCIAS Y NECESIDADES SOCIALES	5
A) La transformación del Estado y la nueva connotacion de lo público	9
B) Del Estado interventor al Estado promotor	12
C) Hacia la revitalización de la Administración Pública	15
III. LA REVITALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	20
A) Las políticas públicas	23
B) La gerencia pública	29
C) La gerencia social	32
IV. CONCLUSIONES	36
BIBLIOGRAFIA	

A un tiempo considerable de haber egresado de mis estudios de licenciatura, me es difícil agradecer y dedicar este trabajo. Sin embargo quiero dejar testimonio del esfuerzo en común con los compañeros de la 4a. promoción de la especialidad en Administración Pública, para la culminación de este importante compromiso que siempre tuvimos con nuestra Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y con nosotros mismos.

Con reservas inicié mi trabajo en el esquema de la Segunda Opción de Titulación ; no tarde comprendí sus propósitos y metodología, descubrí el camino -no fácil- para la terminación de esta tesina, gran parte de ello lo debo al serio y exigente trabajo de la profesora **Rina Aguilera Hintelholher**.

Reconozco su apreciable apoyo y comprensión a los profesores: **Dr. Ricardo Uvalle Berrones**, **Mtro. Roberto Moreno Espinoza**, **Lic. Gabriel Campuzano Paniagua** y a la **Lic. Bertha Xochitl Benítez Pérez**.

PROEMIO

El objeto de esta tesina es analizar a la luz de las realidades contemporáneas, los cambios dados en el Estado y su actividad organizadora que es la Administración Pública. Por efecto de la ley del cambio, misma que es inevitable, el Estado y la Administración Pública transitan de una forma de organización a otra.

El Estado de bienestar que durante tres décadas (1945-1975) cumplió un papel importante para asegurar la estabilidad social y política hoy es motivo de reconsideración. Nuevas realidades mundiales, nacionales, regionales y locales, provocan la revisión de sus cometidos económicos y sociales y con ello, la revisión estructural y funcional de la Administración Pública.

El mundo de nuestros días da cauce a una creciente competencia, a economías abiertas y a la ampliación de la participación ciudadana. La pluralidad de la sociedad es mayor y las iniciativas de los ciudadanos son defendidos por sus organizaciones públicas. En estas condiciones el Estado y la Administración Pública se desenvuelven en una sociedad más abierta, misma que demanda mejor capacidad de gobierno, menos estatismo improductivo y menos Administración Pública costosa, ineficiente y burocratizada.

En estas ideas se explican las opciones que el Estado y la Administración Pública tienen para modernizar su acción y responder a la sociedad con fórmulas que combinan democracia y eficiencia.

Estos aspectos se analizan y desarrollan en el presente trabajo, cuyo contenido del primer apartado presenta la influencia de la globalización económica en la

Administración Pública y la Reforma del Estado; en el segundo se explican las exigencias y necesidades sociales en el contexto de la transformación del Estado interventor a su nuevo carácter de promotor, así como la nueva connotación de lo público; en el tercero se abordan las condiciones que apoyan la revitalización de la Administración Pública destacando las características más significativas de las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social; y en el cuarto y último apartado se formulan las conclusiones.

I. ESTADO, SOCIEDAD Y ADMINISTRACION PUBLICA

A) La influencia de la globalización económica

La transición del Estado Interventor en su carácter de benefactor y propietario a un Estado promotor, ha obedecido principalmente a los cambios en las relaciones económicas, la globalización, la interdependencia, y a la generación de un modelo económico en el cual las fuerzas del mercado marcan la pauta de las relaciones de la sociedad. Esta tendencia plantea que el Estado debe reformarse para dejar y/o abrir terrenos a la iniciativa y actividad de los particulares. Así, la acción estatista de suplir a las fuerzas del mercado, se ve disminuida ante el ascenso del sector privado al liderazgo económico. El Estado Benefactor y Propietario fomentó la mejoría de las condiciones y niveles de vida de la sociedad incurriendo, por ello, en excesos de burocratismo y reglamentación rígida y lineal, así como en sostener por largo tiempo un modelo de economía cerrada; sin embargo se agotó y provocó una crisis que la sociedad moderna pretende remontar buscando fórmulas para una economía con predominio del mercado.

"Los rendimientos decrecientes del Estado Interventor ocasionados por su excesiva burocratización y centralización, son terreno abonado para acelerar los procesos de la sociedad mercantil. En el centro de la crisis se encuentra el Estado Interventor y lo que antes eran ventajas de su acción, no lo son en momentos en que la economía mundial se rige por la globalización en gran escala, por la liberalización de los mercados; por impulsar aperturas externas y por postular que el libre comercio es la salida que permite recuperar la prosperidad perdida con el Estado Interventor".¹

¹ Uvalle Berrones, Ricardo. "Tendencias de la Administración Pública Moderna". Identidad, 1992, p. 9.

No obstante la eficiencia del mercado en la asignación de los recursos productivos, carece de claridad para establecer las prioridades de largo plazo "... por lo que se requiere de la visión estratégica que sólo puede dar la conducción del Estado, concertando las políticas y acciones de promoción económica con los particulares y con los trabajadores de la industria y el campo"². De esta manera surge el Estado Promotor para alentar, estimular e impulsar la iniciativa de los particulares dentro del mercado libre.

A partir de la década de los ochenta, dichos procesos de globalización de la economía mundial, en donde la apertura comercial, la tecnología y la competencia internacional condicionan las estrategias económicas llevan al Estado a reducir sus funciones y a reestructurar la economía, apuntando hacia el esquema creciente de interdependencia regional y global.

Los factores que antes impulsaban y fortalecían el desarrollo del capital, así como la intervención del Estado en la economía, se muestran como obstáculos a su expansión. Esta tendencia del capital, se expresa en la doctrina del neoconservadurismo, que se inclina por la liberación de los recursos económicos y financieros; a racionalizar la presencia del Estado en la economía, reduciendo su participación, como Estado Propietario, a un Estado mínimo, impulsando la privatización o desaparición de las empresas públicas, la desregulación económica y la apertura hacia la economía mundial.

Lapalombara al respecto expresa "...se debe aumentar la importancia del desarrollo

² Villarreal, René. Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno, 1993, p.39.

regional, de manera que éste pueda poner en juego las fuerzas de participación política local. Esta también es una forma de alentar la evolución de aquellos aspectos del sector privado en la economía ... parece posible que el modelo que asigna una función más importante al sector privado de la economía tenga mayor aceptación".³

Estos conceptos se confirman en la década reciente; sin embargo persiste la crisis en cuanto que no se pueden dejar al libre juego del mercado la solución de los asuntos sociales y económicos. "Un tejido social más complejo exige mayor atención, mayor cuidado".⁴ Se presenta la paradoja que en "...cuanto mayor es la libertad de los participantes en el juego social es necesaria mayor organización. Los defensores del neoliberalismo parecen incapaces de comprender esta regla fundamental: se necesita mucha organización para garantizar mayor libertad a un mayor número de personas".⁵

Las condiciones y requerimientos de la sociedad, son otros "...los problemas que plantea el papel del Estado en la economía son de una naturaleza radicalmente distinta de la que se planteaban hace sólo veinte años, lo que no quiere decir por ello que el Estado puede y debe retirarse de la economía".⁶ Si el Estado ya no es capaz de encargarse del redespliegue industrial, es momento de que de prioridad a su propio redespliegue intelectual, "... único que puede permitir el desarrollo de otro tipo de intervenciones, capaz de sustituir a las intervenciones tecnocráticas de las que no

³ Lapalombara, Joseph. "Burocracia y Desarrollo Político. Notas, Interrogantes y Dilemas" en Burocracia y Desarrollo Político, 1970, p. 37.

⁴ Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio, 1992, p. 66.

⁵ Idem.

⁶ Ibid., p. 120.

logramos deshacernos".⁷ El Estado no debe considerarse en sí, sino en sus relaciones con la sociedad. "El problema no radica en que el Estado sea eficaz en sí, sino que las relaciones entre el Estado y la sociedad sean tales que ésta obtenga los servicios necesarios y en verdad reciba ayuda de una buena administración pública".⁸

La vida de la sociedad es difícil, requiere soluciones que sólo pueden conciliarse con otra filosofía de la administración pública.

"Por una parte, se tiene mayor necesidad de servicios colectivos y de mayor número de reglas para mantener vigentes y desarrollar actividades cada vez más complejas, competitivas e independientes. Pero, por la otra, todo lo que deriva del modelo tradicional de administración pública es puesto en tela de juicio por la evolución. Esta ordena en adelante más de colectivo, pero un colectivo más especializado, más flexible, más adaptable, cuyo objetivo prioritario ya no es la protección y la regulación sino el desarrollo de la actividad individual y de innovación".⁹

Las desviaciones y los resultados opuestos obedecen en parte "porque en cada ocasión se ha sido incapaz de atacar la lógica del funcionamiento y desarrollo del sistema administrativo... se ha querido modernizar la sociedad utilizando los instrumentos tal como eran. No se ha comprendido hasta qué grado esos instrumentos podrán permanecer autónomos respecto a los objetivos que se les asignaban... no se ha sentido que la transformación de los instrumentos era más importante que los objetivos que se le fijaban y que en lugar de utilizarla directamente para actuar sobre la sociedad era preciso por el contrario utilizar a la sociedad para modernizar, adaptar e incluso

⁷ *Ibid.*, p. 127.

⁸ *Ibid.*, pp. 64-65.

⁹ *Ibid.*, pp. 120-121.

revolucionar los instrumentos".¹⁰

II. EXIGENCIAS Y NECESIDADES SOCIALES

El nuevo modelo de desarrollo (globalidad e interdependencia) debe considerar que la administración pública y el Estado se rigen por la democratización del poder, es decir, estar más cerca de los ciudadanos. Pretende una mayor liberación de las decisiones generadas en el ámbito del Estado, trasladándolas a la sociedad. Hay que reconocer que los tecnócratas han sido rebasados con mucho en la sociedad actual y que quienes pretenden guiar a la sociedad sufren retraso respecto a ella.¹¹

En el ámbito social se dan nuevas formas que incorporan la voluntad e iniciativa de la sociedad en tanto que está más informada y consciente de su autonomía y capacidad para la concreción y tratamiento de problemas particulares o públicos. Se necesita incorporar nuevas formas de relación entre sociedad y gobierno, para hacer más flexible, oportuna y práctica la administración en el ámbito social, así como para la promoción y concertación de los grupos en la actividad económica, productiva y comercial. La acción de las áreas internas debe traducirse en un poder público eficaz en la conducción de los procesos sociales y económicos.

El sistema político está sujeto a determinadas exigencias y debe tener capacidad para atender los aumentos que en ellas se producen, "Un sistema democrático moderno debe tener un alto grado de diferenciación estructural para encauzar las exigencias y

¹⁰ *Ibid.*, pp. 103-104.

¹¹ *Ibid.*, p. 10.

al mismo tiempo, un correspondencia considerable entre el nivel de exigencias y el de su satisfacción efectiva. En cualquier sistema la burocracia desempeña inevitablemente un importante papel en la satisfacción de las demandas".¹²

Por eso "...todo sistema político debe tomar alguna medida en relación con el crecimiento de las exigencias, que se produce a medida que un sistema social pasa de una situación tradicional a otra de transición...cuando el nivel de exigencias supera claramente la capacidad del sistema para satisfacerlas en forma institucional, presenciarnos el surgimiento de políticas simbólicas, demagógicas caracterizadas por una inflación del lenguaje político, como esfuerzo por absorber las exigencias que no pueden satisfacerse por medio de hechos concretos".¹³

La capacidad del gobierno¹⁴ para satisfacer la amplia gama de exigencias, se encuentra limitada por los desajustes del sistema económico "En esto se basa la impaciencia por el cambio económico rápido, que lleva a la burocracia a ejercer fuertes presiones en tal sentido. Lo cierto es que las demandas existen y que la burocracia se ve obligada a satisfacerlas de alguna manera significativa ... Las dificultades aumentan en la misma medida en que las burocracias fracasan en el manejo sistemático de las exigencias".¹⁵

¹² Lapalombara, Joseph. *Op. cit.*, p. 35.

¹³ *Ibid.*, p. 36.

¹⁴ Entendida como las capacidades que tiene el Estado para que la sociedad viva en orden, libertad y desarrollo, implica que la civilidad de la sociedad, así como la consolidación de la vida democrática sea factible en los marcos de la equidad social, de acuerdo con: Uvalle Berrones, Ricardo. "Nuevos derroteros de la Administración Pública", Conferencia 3 de diciembre de 1994.

¹⁵ La Palombara, Joseph. *Op. cit.*, p. 37.

Es así, que se define la relación directa de la Administración Pública con la participación política expresada en la satisfacción de las demandas.

Con la distinción de lo económico y lo social, éste para que sea más racional requiere que sus regulaciones sean más comprendidas. Puede haber autoregulación en lo social, si los usuarios son verdaderamente clientes al servicio de los cuales se trabaja y menos administrados dependientes de sistemas corporativos que los infantilizan.¹⁶

Ante esto, el Estado tiene que someterse a la ley que prohíbe a la autoridad ser juez y parte, lo que implica que ya no monopoliza el interés general; el concepto de interés general implica que los intereses particulares cedan ante él.¹⁷

El interés general no puede en lo sucesivo definirse del mismo modo por los funcionarios aislados de la realidad. Cada vez se puede gobernar menos por el camino de las reglas y las órdenes jerárquicas. Los funcionarios deben abandonar su arrogancia

¹⁶ Crozier. Op. cit., p. 131.

¹⁷ El interés es la apreciación que el sujeto hace de los fines cuya realización se propone... el interés particular lo reconoce la ley como un derecho subjetivo que no es posible ejecutar coactivamente. García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, 1993, pp. 189 - 195.

El interés particular corresponde al interés privado puesto que su derecho lo tiene el interesado para sí antes que nadie, al servicio de su poder, de su voluntad. El interés general corresponde al interés público, puesto que beneficia a la comunidad, son relaciones provechosas para el común; el interés general se orienta a ser ejecutado en orden del bien general R. Sohm. Instituciones de Derecho Privado Romano, p. 13, citado por García Maynez, Introducción al Estudio..., p. 132.

La protección del interés, es decir, el derecho objetivo, es siempre el interés colectivo (general). Kelsen, H. Teoría General del Estado, p.108, citado por García Maynez, Introducción al estudio..., p. 132.

de detentores virtuales de la verdad para desempeñar el papel de proveedores de conocimientos y de información, de facilitadores de contactos y de cooperación. "Es preciso en fin -y tal vez antes que nada- que inviertan pródigamente en los campos esenciales de los que depende el futuro de nuestra sociedad: la calidad de las instituciones de investigación y de capacitación que dirigen, el método intelectual que emplean, y una transformación de sus modos de organización y de administración que les permita estar al fin en escucha y al servicio de esos ciudadanos que constituyen por sí solos el componente primordial del interés general"¹⁸.

"El Estado debe estar al servicio de la sociedad y ya no la sociedad al servicio del Estado o de los fines que éste descubre para sí. El Estado no debe tener el monopolio del interés general; los ciudadanos no funcionarios no son menos capaces de ir más allá de sus intereses particulares que los ciudadanos funcionarios".¹⁹

El principio de organización jurídica, "nadie puede ser juez y parte", no puede ignorarse por el Estado para arrogarse libremente la responsabilidad de la conducción del interés general. "Sólo se podrán establecer mecanismos verdaderamente eficaces de autorregulación si el Estado y todas las instituciones que crea, protege e inspira aceptan por fin plegarse, como todos los ciudadanos, a un (ese) principio de organización en el que se basan las sociedades libres".²⁰

"Cuanto más compleja sea la sociedad moderna más importante será, para conservar la confianza y capacidad de cooperación de individuos más libres, contar con

¹⁸ Crozier. *Op. cit.*, p. 149.

¹⁹ *Ibid.*, p. 75.

²⁰ *Ibid.*, p., 143.

autoridades neutrales, encargadas de mantener las reglas del juego, de adaptarlas y de crear otras nuevas".²¹ Los ciudadanos son mucho más exigentes, el pretexto del interés general ya no es aceptado por las partes ni por la mayoría de los ciudadanos. "Cada vez resulta más claro que ese Estado todopoderoso ...es incapaz de decidir cualquier cosa en la medida en que sus arbitrajes ya no se consideran neutrales".²²

A) La transformación del Estado y la nueva connotación de lo público

Con las transformaciones del Estado, ya no es reservado a él lo público. Actualmente se comprende a otros grupos, asociaciones que, sin ser de naturaleza gubernamental, tienen posiciones de asegurar sus derechos civiles y políticos, con una capacidad organizativa que les permite un reconocimiento en la sociedad. Han adquirido importancia para manifestarse y expresar sus demandas sin intermediación o gestoría de otras instancias políticas tradicionales, como los partidos o los sindicatos.

La sociedad inicia ya una recuperación del espacio público que el Estado y su administración pública han venido desempeñando. "En todo caso, lo público requiere del Estado con independencia de que tenga lugar en el aparato administrativo estatal o en el seno de la sociedad civil, pues lo público deviene tan sólo mediante su explícito reconocimiento por parte del Estado, quien así le otorga a esta dimensión de la sociedad un carácter regulativo universal que no podría adquirir de otra forma. Por ello, no toda demanda social se convierte inmediatamente en necesidad pública, sólo

²¹ Ibid., p. 144.

²² Idem.

cuando su satisfacción se considera obligatoria mediante el reconocimiento político de la misma, es posible hablar de que ha adquirido un carácter público".²³

"Lo público es una dimensión social que obliga al Estado a salvaguardar un conjunto de intereses (que por medio de un conflicto de índole política terminan por ser) considerados propietarios de la sociedad. Más propiamente, lo público es una dimensión impuesta al Estado por la sociedad bajo una determinada correlación de fuerzas, en las que ésta consigue poner al margen de la lógica del mercado un complejo de tareas socialmente necesarias para la reproducción y desarrollo de la sociedad como un todo".²⁴

Frente a una sociedad politizada como la contemporánea que se manifiesta con capacidad de organización, la administración pública "Tiene que constituirse como un gobierno de la comunidad. Es decir, la de efectuar sus acciones a partir de lo social (lo público) y no quedarse únicamente en el núcleo del estado. Lo público no se contraponen con la administración pública. Por el contrario, tiene que incorporarse a los cometidos de la administración apoyado en una línea donde converjan la democratización y su publicitación".²⁵ La acepción de lo público abarca más terrenos cada día por lo que la administración pública adquiere mayor compromiso para encargarse de ello "... el gobierno y la administración de lo público modifica la relación del estado con la sociedad civil y la relación de la esfera ciudadana con la

²³ Gurza Lavalle, Adrián. "Lo público, un descuido de la Administración Pública". Estudios Políticos, octubre-diciembre 1994. p. 148.

²⁴ Gurza Lavalle, Adrián. El proyecto modernizador estatal. la reestructuración de lo público y el caso de Conasupo, pp. 98-99, en Gurza Lavalle, "Lo público...", p. 147.

²⁵ Uvalle Berrones. "Tendencias de la...". p., 14.

administración pública tiende a configurarse en un escenario de mayor acercamiento y concertación".²⁶

La sociedad tiene necesidad de servicios públicos que no necesariamente tienen que estar a cargo del estado, pueden ser proporcionados por colectividades locales o por organismos especializados autónomos, con una participación mucho más decidida de los ciudadanos, pero es absolutamente necesario que se garanticen. Sin embargo, del conjunto colectivo que permanezca del Estado, por su importancia, es indispensable modernizarlo. Los adelantos de la sociedad dependerán cada vez más de la calidad del sistema colectivo, no en el sentido de un Estado dirigente y ordenador, sino, por el contrario, en el sentido de un mejor servicio ofrecido a quienes están directamente activos, los únicos que pueden garantizar la innovación, el desarrollo y el cambio.

"...lo que necesitamos es un Estado Modesto, deseoso de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad a la que escuche, capaz de desaparecer y de retirarse cuando una actividad fructífera pueda ser garantizada por los mismos que la practican ...se requerirá mucho más conocimientos, más cuidado, preparación e inteligencia".²⁷

"La evolución de la cultura nos lleva a exigir cada vez mayor simplicidad en las relaciones sociales, contactos más directos, libres de barreras de formalismos. Aquí las complicaciones administrativas no muestran coincidencia. Los puntos de conflicto deben encontrar modernización a través de mecanismos más simples. El espíritu emprendedor recobra valor, encargarse uno mismo de sus asuntos parece una exigencia general. Las organizaciones de representación de expresión de los intereses empiezan a perder fuerza en beneficio de las que realizan, o mejor dicho, de las que ofrecen a sus miembros la posibilidad de realizar

²⁶ Idem.

²⁷ Crozier. Op. cit., pp. 56-57.

acciones más concretas quedando en tela de juicio el sistema estatal basado en las estructuras de representación formal".²⁸ Sin embargo, los "...problemas sectoriales o regionales se han hecho generales y nacionales debido a la interdependencia creciente de todas las actividades, y el Estado puede parecer el único marco suficientemente amplio que permita a todos los interesados estar vinculados a la administración de los problemas comunes".²⁹

B) Del Estado interventor al Estado promotor

El Estado interventor permitió, a través de su política de bienestar, condiciones y niveles de vida, así como atenuar las desigualdades económicas y sociales. En su carácter de rector de la economía, influyó en la producción de la riqueza, procuró el crecimiento del mercado mediante políticas monetarias, de crédito y fiscales. Pero en su fase promotora estimulará el mercado libre, donde los agentes económicos privados serán lo fundamental para propiciar el crecimiento económico.

El Estado contemporáneo deja de ser rector; sin embargo, la economía no prospera únicamente con el mercado; se necesita combinar el mercado con el Estado. Este deberá "auspiciar que los flujos comerciales, financieros y de servicios en general, sea la fórmula para acceder a otras etapas de desenvolvimiento económico y social".³⁰

Los intensos cambios del estado evidenciaron que en la administración pública no todo

²⁸ *Ibid.*, p.77.

²⁹ *Ibid.*, p. 67.

³⁰ Uvalle Berrones. "Tendencias de la ...", p. 10.

puede ser manejado de manera previsible. Los imprevistos generan inestabilidad, provocando que la administración, en la crisis, no pueda afrontarlos conforme a la lógica de lo formal y lo prescrito "Es aquí donde toca límite la racionalidad de los procedimientos. Lo ordinario de la administración pública dado en lo fundamental por sus reglamentos, leyes orgánicas, manuales y guías, no alcanza a incorporar una variedad de hechos que, cuando se presentan, evidencian que no hay forma de administrarlos. Sobrevienen en consecuencia respuestas tardías para problemas que surgen con gran velocidad. El desfase entre lo ordinario de la administración pública y la imprevisibilidad ocasiona que la capacidad de gobierno disminuya".³¹

Es por ello que, "Para que la sociedad pueda ser guiada en su transformación, es preciso que la política se torne realista, es decir próxima a lo cotidiano, y que el Estado a su vez pierda su arrogancia y entre él mismo en esa modernidad de la que tanto nos habla siendo por fin modesto".³² Si verdaderamente se quiere decir la verdad, es del todo necesario hablar con modestia, a servir a la sociedad con comprensión y respeto, a definir mejor la realidad de sus problemas y no a imaginar esos problemas a través del prisma deformador de la ideología o de las reivindicaciones de categorías, equivale a abrir gradual pero seriamente el campo de las decisiones colectivas a ciudadanos sin cuyo concurso no será posible jamás ninguna modernización y ningún proyecto de reforma.³³

La administración pública dará la atención a dos aspectos fundamentales: a) a

³¹ *Ibid.*, p.11.

³² Crozier. *Op. cit.*, p. 44.

³³ *Ibid.*, pp. 8-9.

funciones de promoción y apoyo, así como de flexibilización en las reglamentaciones, en lo que concierne a la inversión en la planta productiva; en el comercio de productos, incorporar y apoyar a la industria en la incorporación de tecnología de punta; y en la capacitación del personal; b) lo concerniente a la coordinación de esquemas ágiles para la participación social en la solución de problemas de bienestar; la agilización de la atención de los requerimientos de bienes y servicios de la comunidad, en la identificación de las necesidades, problemáticas y de aplicación de soluciones inmediatas con el apoyo consensual de los ciudadanos, en un manejo eficiente y procedimientos relacionados con las finanzas públicas y gasto público vigilado por ciudadanos y grupos sociales.

En materia económica persiste la responsabilidad de reactivar a la sociedad en la producción, pero a través del crecimiento y el bienestar pueda obtenerse el desarrollo autosostenido. En este sentido "... el desarrollo autosostenido exige de la administración pública eficiencia en su obrar. Implica que los recursos que se aprovechan productivamente, que se superan los índices críticos de la pobreza extrema; que el cuidado ecológico sea preocupación fundamental en la agenda de los gobiernos; que el logro del bienestar no quede únicamente en manos del mercado, sino que las agencias gubernamentales tengan una participación creciente para hacerlo realidad; que el progreso científico y tecnológico se vierta a la sociedad para conseguir una vida más útil y productiva; en suma, que el estado asuma el compromiso de dotar a la sociedad de óptimas condiciones de vida, ya que al conseguir ese propósito, el mismo fortalece sus fuerzas y capacidades ...la administración pública desempeña un papel crucial, pues de ella depende como la sociedad y el estado superen la escasez

y utilicen mejor los recursos limitados de que disponen".³⁴

C) Hacia la revitalización de la Administración Pública

La Administración Pública tiene que cuidar los intereses del bien común, las necesidades públicas y los servicios públicos fundamentales, teniendo que salvaguardar el espíritu, filosofía o razón del servicio público, en función de que debe evolucionar al igual que lo hace el nuevo modelo de Estado, dado por promotoría y regulación.

Se requiere revitalizar el proceso de actualización y desarrollo de la cultura administrativa conforme a la realidad actual; incorporando tecnologías de gobierno, así como la revisión, replanteamiento y racionalización de su modo de operación basándose en lo que al estado le es importante para lograr una relación adecuada con la sociedad.

Al Estado intervencionista se le dió marcha atrás por medio del formalismo. La administración pública no se transforma de ese modo. "Lo que hará la diferencia son los hombres y la organización que se hayan dado. "A estos no se les puede cambiar de manera autoritaria y coercitiva ...Es preciso hacer evolucionar a los funcionarios apoyándose en sus cualidades, ofreciéndoles nuevas posibilidades de utilizarlas ... Si el sistema cambia no dejarán la oportunidad de reiniciar su marcha al frente".³⁵

³⁴ Uvalle Berrones. "Tendencias de la ...", pp. 16-17.

³⁵ Crozier. *Op. cit.*, p. 80.

El espíritu público es favorable al cambio de una administración atenta al cambio. "Una estrategia de cambio debe entonces implicar una prioridad de acción sobre los hombres. Esta acción constituye el único medio de utilizar al máximo el movimiento cultural portador, sin riesgo de provocar un movimiento de defensa que perpetuará la oposición Estado-Sociedad en vez de hacerla desaparecer".³⁶ "En lo sucesivo los recursos que van a contar cada vez más son los recursos humanos y no los recursos materiales. El tiempo de la hulla y el hierro ha pasado; a su vez el de la industria está en vías de llegar a su fin. En un mundo dominado por los servicios y la alta tecnología lo que representará el éxito será la capacidad de garantizar la calidad y de desarrollar y de utilizar el conocimiento, la adaptabilidad, y la aptitud para organizar cooperaciones complejas en resumen, de una manera general, la inteligencia".³⁷

La administración rígida o conservadora es deficiente para iniciar nuevas acciones. Su acción se da vía repeticiones. La innovación la desborda, quedando las decisiones en espera de que las tome el político, pero como éste carece del tiempo y la información necesarios, las decisiones se toman distantes de los procesos de cambio.

"Una estrategia de cambio debe procurar incluir en los mecanismos de decisión el conocimiento de los sistemas humanos reales de que se trata y de los resultados de la acción administrativa en ellos".³⁸ Es requerido un resurgimiento del sistema de decisión y de gestión colectiva. El sistema administrativo actual es dominado por los

³⁶ *Ibid.*, p. 81.

³⁷ *Ibid.*, pp. 48-49.

³⁸ *Ibid.*, p. 195.

tecnócratas al imponer, mantener y justificar el modo de razonamiento burocrático "... la reconquista de este estado asfixiante por una sociedad que quiere vivir exige un cambio radical de razonamiento. Este cambio no podría lograrse mediante tretas intelectuales o brillantes discursos; tiene que encarnarse en prácticas de relaciones".³⁹

La estrategia debe orientarse al desarrollo profesional de sus funcionarios. El cambio en el modo de pensar de las élites administrativas es un punto decisivo a lograr, puesto que puede ser la palanca principal de la modernización del estado. Sin embargo, la administración no siempre dispone del método intelectual ni de los medios humanos que posibiliten iniciar la transformación del ambiente institucional. El personal se guía por las normas y por las presiones políticas, no por el bien del servicio. Mientras no se efectúe algún cambio en el ambiente -a fondo- no será posible cambio alguno. Debe realizarse pues, un esfuerzo de conocimiento y preparación, como medio estratégico con el objetivo prioritario de que este al servicio del cliente y la sociedad. Es indispensable mejorar el motor del sistema administrativo, el cuerpo dedicado a la ejecución, por tanto, a la adaptación de las políticas y la prestación de los servicios públicos.

Se podrá actuar si se dispone de medios humanos y sobre todo, tal vez de medios intelectuales. La imposibilidad de abordar inmediatamente las reformas a fondo del sistema, no es en razón de que no se reflexione acerca de los medios y caminos para lograrlas. Es preciso que se madure en el pensamiento y actitud del individuo. Seguramente, los problemas de estructuras, la definición de los objetivos, las reglamentaciones, son importantes, pero tienen un menor grado ante lo esencial que es la manera en que se comportan los funcionarios "...teniendo en cuenta tanto los

³⁹ *Ibid.*, p. 250.

derechos, las presiones y las obligaciones que les son propios como sus relaciones con sus superiores y sus subordinados. Una administración no son estructuras y medios, sino hombres vinculados entre sí por reglas y costumbres.

"Para actuar sobre los comportamientos hay que transformar esas reglas y hacer evolucionar esas costumbres, tanto en lo que concierne al funcionamiento del sistema de relaciones internas como por lo que respecta a las relaciones con el administrado".⁴⁰

Este nuevo modo de razonamiento comprende un factor importante. Al concluir la preponderancia de la lógica de la cantidad, se ha vuelto fundamental la inversión en calidad. El papel del estado es decisivo porque domina la mayor parte de los medios culturales necesarios para el desarrollo de la calidad y porque es de suyo un inmenso conglomerado de servicios que sólo pueden lograrse si dan prioridad a la calidad. La cantidad no acaba generando la calidad. Ciertamente los servicios se deben racionalizar y ver en grande, sin embargo, el punto a seguir será la calidad del modelo de servicio que se ofrece y no la racionalización misma. Al alcanzar la calidad la cantidad se dará por sí sola.

"Mediante la calidad se puede triunfar en los servicios. Por medio de la calidad se puede dominar la complejidad. Con la calidad se puede recuperar o mantener el sentido en el seno de las relaciones complejas. No se trata aquí de ningún retorno a la calidad del modelo preindustrial: la antigua calidad estaba basada, vinculada a un sistema estable, al mismo tiempo segmentado y jerárquico; se medía por la rareza y se realizaba por la exclusividad; era producto de una cultura del refinamiento por

⁴⁰ Ibid., p. 228.

exclusión".⁴¹ La corriente de la cantidad no desaparece totalmente estas ideas, y la corriente actual no descansa completamente en ellas, aunque parcialmente pueda buscar de nuevo su origen en ellas. "La calidad que hoy buscamos es la calidad para todos, que no descansa en la idea de exclusividad y de barrera sino en la excelencia del servicio, que se medirá por el propio éxito del cliente en el uso que le dé. La calidad como motor de la sociedad posindustrial, es tanto la búsqueda de la excelencia del producto técnico como el desarrollo de una relación más productiva con el cliente".⁴²

La orientación tiene que darla el Estado, dado que controla directa o indirectamente la mayoría de los servicios que representan la mayor inversión como sociedad en esas áreas: educación, salud, investigación, servicios sociales. Con su considerable número de servidores públicos conforma la organización más importante de servicios directamente susceptible de una revolución en la calidad. "El Estado modesto debe invertir tanto en calidad como en nuevas regulaciones de la sociedad. La una no puede ir sin las otras. La calidad del servicio aportado contribuye al desarrollo de las regulaciones más eficaces. Esta calidad del servicio no puede desarrollarse sin una inversión en la calidad humana de los funcionarios".⁴³ Esto plantea una profunda reconversión intelectual.

⁴¹ *Ibid.*, p. 153.

⁴² *Idem.*

⁴³ *Ibid.*, p. 155.

III. LA REVITALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPORANEA

Los cambios en una sociedad que rechaza el burocratismo, el exceso regulatorio de los procesos económicos; que reclama espacios fundamentales para su desenvolvimiento político y la social, provocan que en la reforma del estado y la modernización de la administración pública se procuren esquemas adecuados, actuales y de futuras situaciones. Un punto fundamental de partida es dar el peso real a lo que la sociedad expresa y desea. Las revisiones del modo de operación de la administración tienen que basarse en ello.

Si consideramos que en los últimos años la atención de la administración pública ha sido en los aspectos económicos y de relaciones comerciales con el exterior, se puede entender porqué requiere una revitalización en sus estructuras, y relaciones con la sociedad.

Ante los requerimientos de una mayor participación social, la administración puede revitalizarse a través de considerar las inquietudes ciudadanas en relación a los asuntos comunes, así como en promover la acción y participación de las organizaciones, y dar a la sociedad un valor principal en la existencia del nuevo estado.

La escasez de recursos es una realidad que obliga a la administración a reducir y eliminar deficiencias de trabajo. Las exigencias son mejorar sus funciones o cederlas a otros agentes de la sociedad. En esto la sociedad reclama los espacios públicos económicos, políticos y sociales asumiendo un compromiso que es el de procurar satisfacer el interés general.

La articulación que puede darse en el ámbito público, donde también se encuentran los sectores privados, definirá el tipo de los servicios públicos futuros. La colaboración, la de coordinación, los criterios consensuales, serán los principios de relación entre la administración y la ciudadanía, sea esta individual, grupal o socialmente organizada. Un estado que tiene que fortalecerse sobre la base de la relación que consiga articular con la sociedad " en una vida pública recuperada y revalorada es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional y medurado. Es un estado que coordina, estimula, promueve y apoya lo que la sociedad quiere y sabe hacer".⁴⁴

"Es un estado que reconoce las instituciones privadas y públicas como agentes capaces para llevar a cabo el cumplimiento de fines socialmente indispensables. Es un estado que concibe a la sociedad integrada por ciudadanos y por instituciones no gubernamentales que pueden cooperar con él en la atención y la solución de los problemas de la vida en común. Es un estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Es un estado que concesiona a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenía a su cargo".⁴⁵

En este contexto, la administración pública deberá realizarse en términos del buen gobierno, entendido como "...la conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencias ni privilegios que lastiman la vida ciudadana".

"Hay buen gobierno cuando la administración pública estimula y apoya

⁴⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal, 1994, p. 102.

⁴⁵ Ibid., pp. 102-103.

la iniciativa de los particulares y agrupaciones sociales en favor del interés social; cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social; cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos del orden común; cuando la democratización y publicitación del poder permiten alcanzar el consenso y legitimidad vía la concertación; cuando la estabilidad política entendida como una correlación de fuerzas disímbolas es institucionalizada cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso a los excesos del poder".⁴⁶

Los métodos, formas y elementos actuales de administración requieren una adaptación a la sociedad abierta y participativa, en donde son reconocidos la participación, la representación, el debate, la competencia y rivalidad política y el sufragio universal.⁴⁷

Una de esas adaptaciones es la incorporación de tecnologías orientadas a satisfacer las demandas, los intereses y aminorar las tensiones de la sociedad. La intención de dichas tecnologías será "... crear y reformar instituciones que permitan diseñar y ejecutar programas gubernamentales tomando en cuenta la participación y opinión de los ciudadanos y que coadyuven a que la estructura y los procesos de la sociedad sean objeto de una institucionalización flexible, adaptativa y funcional".⁴⁸

Nos referimos a las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social como tecnologías de gobierno que deben vigorizar el cumplimiento de los cometidos sociales de la Administración Pública.

⁴⁶ Ibid., p. 104.

⁴⁷ Ibid., p. 105.

⁴⁸ Idem.

A) Las políticas públicas

La Administración Pública es el medio que da cuerpo a las decisiones del gobierno orientadas a satisfacer las necesidades del Estado. De acuerdo a las tareas y acciones de interés general, ejecuta las políticas, planes y programas de gobierno conforme a los conceptos, enfoques y metodologías que son requeridos para solucionar los problemas políticos, económicos y sociales que la sociedad plantea.

La Administración Pública lleva a cabo la ejecución de los fines a cargo del Estado. En este sentido, no sólo se encarga del cómo realizar las políticas y acciones encaminadas a esos fines, sino también ser elemento activo en el porqué y el cómo se formulan las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, su acción debe orientarse a evitar la homologación de las cuestiones, a no encuadrar los intereses en patrones únicos de atención o en programas globales. Las recientes ideas y tendencias políticas por la búsqueda de nuevos equilibrios entre el estado necesario y la sociedad, hacen que estén reconsiderando que no todo sea acción responsable del gobierno y materia de la Administración Pública.

En esta línea es que las Políticas Públicas adquieren singular relevancia. Una política (policy) es un comportamiento propositivo, intencional; tiene un sentido para alcanzar objetivos a través de medios; denota las decisiones de las fuerzas gubernamentales y extragubernamentales que le dan forma a través de un conjunto de acciones. Las políticas públicas responden a la necesidad de mejorar la acción de gobierno, tomando

en cuenta la vida plural y democrática de la sociedad moderna. Por su alcance, las políticas públicas son una estrategia de gobierno que tienen por objeto asegurar el cambio y la continuidad en la sociedad. Son también un modo de realizar la actividad de gobierno, tomando en cuenta intereses convergentes y divergentes, así como los consensos y disensos que mueven el rumbo de la sociedad.

En estas acciones se combina las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades decisorias que son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y por el tipo de respuesta previsible por parte del gobierno. Bajo esta perspectiva no existe una política en general y tampoco una estructura de poder única, podemos hablar de la existencia de políticas.

En la sociedad abierta y compleja como la actual, las políticas públicas son un camino para procurar el buen gobierno puesto que "tienen como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana".⁴⁹

Las políticas públicas son "Una disciplina aplicada a la ciencia social que usa múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar la información pertinente para una política, información que pueda ser empleada en los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la acción política-acción".⁵⁰

⁴⁹ Ibid., p. 112.

⁵⁰ Dunn W. N. Public Policy Analysis: an Introduction, 1981. en Ives Meny y Jean Claude Thoenig. Las Políticas Públicas, 1992. p. 86.

"El esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica..."⁵¹

La utilización de políticas públicas permite adoptar otro patrón de gobierno, incorporando las nuevas condiciones y tendencias de la sociedad. Resta fuerza al viejo patrón de aplicar formas generales a la selección de las demandas sociales bajo políticas homogéneas.

La política pública se nutre de un nuevo orden público que insiste en la libertad, la representación y la especificidad de lo político. Las características hacen que difieran los problemas sociales y económicos. Lo que postula el análisis por política pública, es que exista un gobierno por asuntos, por temas, que capte la singularidad de sus problemas, con opciones y acciones particulares. " El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad"⁵². "...en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones".⁵³

La actividad gubernamental, a través de la gestión de las políticas públicas racionaliza la acción colectiva en tejido social, donde las autoridades públicas consideran

⁵¹ Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas, Antología , 1994. Estudio Introdutorio, p. 22.

⁵² Ibid., p. 32.

⁵³ Ibid., p. 36.

necesario atender necesidades e intereses en competencia. Los productos que ofrece son para provocar efectos o impactos. De ahí que el análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para conocer porqué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones.⁵⁴ Considerando que desde antes de la decisión y en el momento de la ejecución y de la evaluación, los actores, los problemas, las soluciones, las decisiones no son necesariamente estables: pueden cambiar sobre la marcha, gestarse, redefinirse, desaparecer o reemerger a medida que la acción política progresa.⁵⁵

Un sentido de las políticas públicas es que tengan fundamento legal; apoyo político, viabilidad gubernamental y racionalidad progresiva. La resolución de los problemas que una política pretende resolver implica y obliga a conocer el entorno socioeconómico y cultural de que forma parte, así como el proceso en el que está involucrado. Por tanto, existe la necesidad de basarse en referencias, por lo que se enfrenta a la exigencia de esclarecer metas y los propósitos de la política. "... el análisis de la política pública es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de política, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública".⁵⁶

⁵⁴ Meny, Yves. Las Políticas Públicas. Op. cit., pp. 93-94.

⁵⁵ Ibid., p. 107.

⁵⁶ Stuart S. Nagel. "Contemporary Public Policy Analysis" The University of Alabama Press, Alabama, 1984. Citado en Aguilar, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. p. 70.

"El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la "determinación de la política" En los estudios de las consecuencias de las políticas pública, éstas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del "impacto de la política".⁵⁷

Las políticas públicas no pueden reducirse al solo ejercicio de costo/beneficio entre diversas opciones; a los cálculos de eficiencia económica o de eficiencia técnica, requiere complementarse e integrarse al análisis de factibilidad política. Requiere considerar sus posibilidades tomando en cuenta los recursos, en cuanto sus posibilidades o restricciones legales, administrativas, tecnológicas, cognoscitivas y culturales.

Su análisis de factibilidad pretende identificar las restricciones legales, informativas, políticas, recursos escasos, condicionamientos nacionales o internacionales, presiones de poder presentes y, evaluar su importancia para las estrategias de implementación. La elección de la política para un problema público se ve sujeta a las restricciones que afectan su tratamiento " ... la noción estrecha de factibilidad política no es defendible si resignadamente deja sin examen crítico el origen y sentido de muchas restricciones, si las acepta sin más como datos cuestionables e inmutables y si no coloca el análisis

⁵⁷ Dye, Thomas R. Policy Analys. The University of Alabama Press, University , 3a. ed. 1983. Citado en Aguilar, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas, p. 70.

y la decisión dentro de la estrategia mayor de expandir la libertad pública y, en consecuencia, de aumentar la capacidad de resolver los problemas públicos: de eficiencia colectiva".⁵⁸

La relación de lo deseable y lo posible, va conformando el problema público que sociedad y gobierno pueden atenderlo, remediarlo, modificarlo o resolverlo. "Definir un problema público es encontrar, "crear", el balance operativo entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos)".⁵⁹ La apertura de la actividad económica a la sociedad y su expansión de libertades, junto con sus demandas de justicia y solución de problemas de atraso, sitúan al Estado y a la sociedad en resolver problemas de organización gubernamental, organización política y de gestión pública: de política y de políticas. Esta situación plantea dos situaciones importantes gobernar con políticas y gobernar con sentido público.

Esto se enmarca en el ya mencionado nuevo orden público de la libertad de la representación, la especificidad de las políticas y el gobierno por asuntos, que singulariza los problemas con opciones ad-hoc, y cuenta con el espíritu de política pública.

Las políticas públicas es una cuestión concreta acerca del conocimiento natural y social que una sociedad posee y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan. De manera fundamental, las políticas públicas se plantean el

⁵⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. Antología, 1994. Estudio introductorio, p. 67.

⁵⁹ Ibid., p. 71. v. supra 23, p. 10.

cómo y hasta dónde las decisiones públicas deben incorporar el conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo, descansan en la ciencia, en la tecnología y en la información.

B) La Gerencia Pública

La actividad pública se condiciona por lo que la sociedad plantea. Su capacidad de organización y acción en la consecución del bien común, obliga al Estado a canalizar la participación ciudadana, a unir medios, recursos y acciones con los particulares para afrontar resoluciones de consenso. En el futuro, el Estado deberá situarse con un sentido promotor y regulador de lo que la sociedad necesita: más aún, por existencia del nuevo pluralismo cívico.

"...que tiene como objetivo organizar la participación ciudadana fuera de los partidos políticos; de los grupos de presión, de los movimientos de masas y de los sindicatos ...que recupera el valor de la vida ciudadana para luchar por problemas y demandas comunes ...que se constituye de manera organizada y plantea directamente el poder público sus peticiones ...que hace política cívica teniendo como referencia los problemas comunes de la sociedad ... que tiene una concepción pública de las necesidades, problemas y demandas ...que lucha fuera del ámbito gubernamental ...(que) ...Se constituye por organizaciones no gubernamentales ...que está dispuesto a coresponsabilizarse con el propio Estado en la búsqueda de alternativas y soluciones públicas. Por su diversidad, el pluralismo cívico es uno de los factores que influye para replantear la actividad del Estado en la sociedad desde el ángulo de la función del gobierno".⁶⁰

La capacidad de conducción del gobierno tendrá que verse a un ambiente complejo,

⁶⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. " La Gerencia Pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno". *Estudios Políticos*, 1994. pp. 101-102.

con el compromiso de lograr el equilibrio de intereses y consensos, entre los grupos y las organizaciones. Esta situación requiere de métodos de gobierno que no sólo vea el modo de organización sino que comprenda capacidades gerenciales con fundamento en la democracia, la democratización y la publicitación del poder.⁶¹

En este caso nos referimos a la gerencia pública que "...en la esfera del gobierno donde adquiere un significado de racionalidad progresiva dado que se relaciona con la conducción de la sociedad, es decir, con la dirección común de los asuntos públicos".⁶² Tiene el carácter de contribuir a que el Estado incremente su sentido público "...es considerada como una tecnología del poder que orienta, formula, organiza y ejecuta lo que la dirección de la sociedad, que es el gobierno, postula en favor del interés público".⁶³

Los cambios de funcionalidad hacen que el gobierno disminuya las estructuras formales, piramidales y, propicie esquemas que acerquen al ciudadano al proceso público de gobierno y se involucre. "De este modo, la gerencia pública se constituye en una modalidad de la acción gubernamental que tiene como peculiaridad los elementos siguientes:

"1. El carácter público del poder; 2. El énfasis en las necesidades y problemas públicos; 3. La politización de la sociedad; 4. La co-responsabilidad ciudadana en los asuntos de interés común; 5. La presencia de organismos no gubernamentales; 6. La existencia

⁶¹ *Ibid.*, p. 103.

⁶² *Idem.*

⁶³ *Ibid.*, p. 104.

de gobiernos democráticos con orientación plural; 7. La institucionalización de normas que regulan la participación, igualdad y competitividad tanto individual como grupal; 8. El acceso a mercados abiertos y públicos; 9. La democratización de la vida ciudadana; 10. Las formas de comunicación directa entre las agrupaciones ciudadanas y las esferas gubernamentales, y; 11. Dar cauce a la gerencia intergubernamental contribuyendo a enlazar a las regiones".⁶⁴

La gerencia pública contribuye a la realización del buen gobierno que se caracteriza por aprovechar las potencialidades que tienden a obtener "... el consenso y la legitimidad mediante la conjugación de la libertad, la democracia, la igualdad y el logro del bienestar social e individual ... En este sentido, la gerencia pública es un componente clave para lograr el buen gobierno porque:

"1. Propone ir a la búsqueda de los problemas y no esperar que lleguen hasta los escritorios y gabinetes; 2. Tiene como premisa concertar y negociar con los grupos sociales; 3. Pone énfasis en la administración de políticas, no tanto en la mera aplicación de los recursos organizacionales; 4. Selecciona estrategias para la acción, no tanto planes ambiciosos y generales; 5. Enfrenta contextos inciertos y turbulentos; 6. Considera las variables sociológicas, políticas, económicas y culturales de los problemas públicos y políticos; 7. Tiene una concepción descentralizada de la relación gobierno sociedad; 8. Toma en cuenta la dinámica de las cuotas de poder, así como los modos para integrarlas con fines de gobierno; 9. Atiende los problemas conforme surgen y proporciona elementos para enfrentar las contingencias, y; 10. Permite gobernar por programas y proyectos interinstitucionales sin crear estructuras administrativas rígidas y excesivamente formalistas".⁶⁵

⁶⁴ *Ibid.*, p. 105.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 105-106.

La gerencia pública como tecnología racionaliza la actividad gubernamental con criterios de calidad e inteligencia para "... tomar en cuenta la opinión pública, las organizaciones ciudadanas y adoptar la concertación como vía para construir, ampliar y fortalecer los consensos ... La gerencia pública, por tanto es una alternativa que tiene su propia racionalidad tecnológica para utilizarse en una sociedad que, como la moderna, se caracteriza por ser abierta, competitiva, plural, democrática y participativa. Una sociedad con esas características no es posible gobernarla con óptica tradicional donde predominan los privilegios corporativos, los arreglos de cúpula, las concesiones no públicas y las prácticas desiguales de participación política social.

"La cualidad de la gerencia pública es que es un método de gobierno que responde a los valores de la democracia competitiva. Es un método que favorece la democratización del poder y permite la transparencia de los procesos de gobierno ".⁶⁶

C) La Gerencia Social

El contexto generalizado de las economías en crisis reafirma la debilidad del gobierno para alcanzar el bienestar social. El deterioro de los niveles de vida es reflejo del estancamiento económico y del aumento de la injusticia social. La revisión de la actividad estatal tiene que considerar la asimilación de los procesos de cambio dentro de un ritmo de tiempo intenso y las exigencias del mercado de economía abierta que prevalecerá. Así, la orientación de la reforma del Estado se da por un Estado Socialmente Necesario que se "caracteriza por desarrollar actividades relacionadas con la coordinación, el apoyo, la cooperación y el estímulo en favor del mercado, la

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 108-109.

sociedad y las organizaciones públicas. Es un Estado que no desplaza a la sociedad ni las energías creadoras de sus organizaciones civiles. Es un Estado que promueve y regula para no constituirse en propietario o gran administrador de la vida económica y social, sino para armonizar las iniciativas de los agentes del mercado con la útil y conveniente acción gubernamental".⁶⁷

"Es un Estado que concibe el bienestar social no a partir de costosas estructuras administrativas, sino con el impulso de los programas que son producto no en sí de la actividad del Estado que es la administración pública, sino de su capacidad de gestión para diseñarlos y ejecutarlos-. En este sentido, es un Estado que confiere a la función de gobierno prioridad sobre la de administrar. Es un Estado donde la gestión de los programas sociales se realiza por consenso, participación y corresponsabilidad".⁶⁸

La gerencia social entendida como "el conjunto de capacidades tecnológicas que tiene por objeto nutrir el proceso de gobierno para conseguir la prosperidad y el bienestar social... toma en consideración los siguientes elementos para ello: 1. Participación comunitaria; 2. La comunicación directa entre el gobierno y los ciudadanos; 3. Dar prioridad a la decisión pública, no a la decisión burocratizada; 4. Tomar en cuenta a las organizaciones no gubernamentales; 5. Reconocimiento del pluralismo social, no sólo del pluralismo político, y 6. Su efectividad se asocia a la gestión intergubernamental".⁶⁹

Se caracteriza por trascender el formalismo administrativo, dando énfasis en la

⁶⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Social: una opción de gobierno abierto". Estudios Políticos, julio-septiembre, 1994. p. 115.

⁶⁸ Ibid., p. 116.

⁶⁹ Ibid., pp. 117-118.

negociación, concertación acuerdo de compromisos. Es un método de gobierno abierto porque se inserta en la publicitación y democratización del poder y porque establece la "condición que la sociedad civil pueda expresarse e incorporarse organizadamente al proceso de gobierno. Como una forma de gestión tecnológica, la gerencia social no se apoya en grandes aparatos burocráticos, sino en tipos de organización descentralizada que son flexibles y adaptativos".⁷⁰

Su contexto "en cuanto método de gobierno es el siguiente: 1. Los recursos públicos son escasos para atender demandas en competencia; 2. Se impone, por ello, adoptar el criterio de agenda de gobierno para la formulación de los programas sociales masivos; 3. El gobierno es un coordinador del esfuerzo y la cooperación social; 4. Considerar la participación de los sectores marginados y pobres para remontar sus difíciles condiciones de vida; 5. Establecer patrones de eficiencia y productividad para que el rehabilitamiento en las condiciones de vida para superar la pobreza sea factible con re-entrenamiento y capacitación; 6. Organizar o re-organizar equipos de profesionales con visión multidisciplinaria para atacar los males sociales como el desempleo, la insalubridad, la drogadicción y la deficiente alimentación; 7. Introducir y aprovechar el uso de tecnologías para reactivar el abatimiento de las condiciones de pobreza y pobreza extrema".⁷¹

La gerencia social encuentra sentido en los programas sociales masivos que tiene como objetivo ampliar las expectativas de vida, mejorar los niveles de alimentación, asegurar al acceso a la educación básica, mejorar las prácticas sanitarias cotidianas. El

⁷⁰ *Ibid.*, p. 118.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 119-120.

sostenimiento y mejoramiento de los niveles de vida es una de las metas de dichos servicios, así como reforzar las bases para el desarrollo social y económico futuro.

Ante la complejidad, la dinámica del cambio y escenarios diversos, la gerencia social se desarrolla con criterios de estrategia y no con la rigidez lineal de la racionalidad burocrática; con base en estrategias podrá ajustar la dirección de los programas sin descuidar el objetivo central que es mejorar las condiciones sociales de vida. La puesta en práctica de los programas es adaptativa, permitiendo que las políticas públicas se especifiquen, revisen y modifiquen de acuerdo a su interacción con los actores sociales.

"La gerencia social es una tecnología que articula capacidades de gestión, es decir, del -modus operandi- del gobierno. Es una tecnología que permite diseñar, remodelar, proyectar ajustar y reajustar políticas y programas sociales propios de instituciones no burocratizadas y piramidales".⁷²

"En cuanto método de gobierno, la gerencia social es ajena a las prácticas clientelares, a los arreglos de cúpula y a las conductas centralizadas. Es un método de gobierno abierto, dado que favorece la participación comunitaria y ciudadana necesita la cooperación de las organizaciones públicas y sociales y establece criterios de corresponsabilidad para asumir los costos de los programas sociales masivos.

"En este sentido, su desarrollo se da en una -economía pública, lo cual le permite acabar con el paternalismo estatal- que es contrario a los mejores fines públicos. Es decir, es una tecnología que favorece intercambios y responsabilidades compartidas para favorecer y multiplicar la calidad de vida de la población".⁷³

⁷² *Ibid.*, p. 124.

⁷³ *Ibid.*, p. 126.

IV. CONCLUSIONES

1. La vida de los Estados es impulsada por la intensidad y la velocidad de los cambios sociales. Los Estados no pueden ni deben permanecer al margen de lo que ocurre en la sociedad. Por eso, la capacidad de sobrevivir es correlativa a su grado de modernización, el cual consiste en institucionalizar procesos, estructuras y tecnologías para manipular con inteligencia y visión de conjunto lo que la sociedad requiere. Los Estados como obras imperfectas, tienen que ser abiertos a los cambios para dirigir mejor la sociedad.

2. Revitalizar la Administración Pública contemporánea es un imperativo que se ubica en el centro de la reestructuración estatal. La Administración Pública continúa siendo y continuará como la piedra angular de lo que los Estados hacen.

Revitalizarla implica modernizar su actividad, eliminando obsolescencia, ritualismos, inercias y costos onerosos que le impiden ser el gobierno de la comunidad. En los tiempos actuales, la revitalización de la Administración Pública implica innovar sus **capacidades de gestión**, utilizando los avances de la tecnología. La actividad en sí de la Administración no es el problema de los Estados. Lo cuestionable son los costos de su actividad, la falta de calidad en sus resultados y que los ciudadanos la consideren como un mal necesario.

En este sentido, las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social

son tecnologías que, por su racionalidad progresiva, no formal ni concluyente, contribuirían a revitalizar su razón de ser, respondiendo mejor a la sociedad y conservando con sapiencia el Estado.

3. Revitalizar la Administración Pública implica sacudirla de los formatos rígidos dados por el formalismo, la centralización, la burocratización y las prácticas holísticas. Reformarla y modernizarla para diluir aquello que le impide desarrollarse como actividad pública y común a los ciudadanos, es el reto de su auténtica y verdadera razón de ser.
4. En este contexto, el Estado de bienestar con su carácter de propietario y administrador, definió políticas para regular los procesos de mercado. No obstante, este desenvolvimiento del Estado llegó a limitar el mercado, debido a que el crecimiento administrativo, la sobrerregulación, el burocratismo, el endeudamiento público y el creciente déficit financiero, se utilizaron para asegurar las políticas de bienestar para estabilizar el conflicto político, sin evaluar con realismo costos y beneficios sociales.
5. Ante el agotamiento de un modo de intervención centralista, el Estado necesita revisar sus políticas, replantear su actividad y disminuir la propiedad pública, dejando a la sociedad y a las organizaciones civiles y públicas, la iniciativa para la acción económica y social. En este cambio, la Administración Pública tiene que vincularse con la sociedad en términos de una cobertura más racional, sin cargas burocráticas; con pleno conocimiento de lo que realmente puede hacer y con espacios claros y simplicidad en sus nexos con la sociedad, para la cooperación de los ciudadanos e instituciones en la solución de los problemas

comunes.

6. En condiciones de alta innovación tecnológica, economías abiertas y escalas de amplia competencia, la Administración Pública tiene que revitalizarse, incorporando a su ser, opciones de gobierno que, con el carácter de tecnologías contribuyan a que recobre su capacidad de gestión para responder a las demandas sociales con políticas, proyectos y programas que propicien la participación ciudadana. Las nuevas relaciones Estado-sociedad se dan en el marco del pluralismo político y cívico y con él, las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social se erigen en alternativas cuyo grado de innovación pueden modernizar la gestión abierta de la Administración Pública contemporánea.
7. En consecuencia, gobernar a través de políticas públicas, significa incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los agentes públicos, evitando tratos desiguales. Esto se define en el orden político y social que postula la libertad, la representación y la democratización de las políticas. Dirigir por políticas públicas es consecuente cuando se postula la democratización del poder para dar cuerpo y orientación a una mejor vida pública, en la cual se postula una gestión de gobierno para los ciudadanos.
8. Como tecnología de gestión, la gerencia pública racionaliza mejor la acción de gobierno, al enfrentar una variedad de contextos públicos con el diseño de políticas que consideran las categorías de incertidumbre, turbulencia y desconocimiento. Enfatiza la obtención de resultados para identificar la problemática pública y discernir sobre su atención por parte del gobierno.

Básicamente es adaptativa y flexible. Sus esquemas de funcionamiento son horizontales para impulsar políticas y proyectos sin formalismos y densidad gubernamental.

9. Los cambios en las formas de producción y distribución en las condiciones de vida se han traducido en una mayor pobreza. Lograr el bienestar bajo el modo intervencionista del Estado es inviable. Como alternativa ante la escasez de recursos públicos y el deterioro en la calidad de vida está la gerencia social. La gerencia social aborda las desigualdades de la vida económica, a través de la acción del trabajo comunitario. A través de ella se pueden combatir la pobreza, la desigualdad y la marginalidad. Su efectividad consiste en que no tiene definición altruista, sino que integra en la lucha contra el abatimiento de la calidad de vida, a los grupos que no disfrutaban de los beneficios de la riqueza material. Por su carácter estratégico, es factible adaptarla al cumplimiento multifacético del bienestar social.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis (Compilador). "Estudio Introductorio". En El estudio de las Políticas Públicas. México, Miguel Angel Porrúa, 1994.

Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio". En La hechura de las Políticas. México, Miguel Angel Porrúa, 1994.

Crozier, Michel. Estado modesto. Estado moderno: Estrategia para el cambio. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

Deming W., Edwards. Calidad, Productividad y Competitividad, la Salida de la Crisis. Madrid, Ediciones Díaz de Santos, S. A., 1989.

García Máynes, Eduardo. Introducción al Estudio de Derecho. México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.

Koontz, Harold y Weihrich, Heinz. Elementos de Administración. México, McGraw-Hill, 1991.

Lapalombara, Joseph. "Burocracia y Desarrollo Político. Notas, Interrogantes y Dilemas". Burocracia y Desarrollo Político. Lapalombara, J. compilación. Buenos Aires, Paidós, 1970.

Lasswell, Harold D. "La orientación hacia las políticas". En Aguilar Villanueva, Luis (Compilador), El estudio de las Políticas Públicas. México, Miguel Angel Porrúa, 1994.

Lindblom, Charles E. El Proceso de Elaboración de las Políticas. México, Miguel Angel Porrúa, 1991.

Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona, Editorial Ariel, S. A., 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 1994.

Villarreal, René. Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno. México, coedición Nacional Financiera y Fondo de cultura Económica. 1993.

HEMEROGRAFIA

Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de la Administración Pública Moderna". Estudios Políticos. Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV época, No. 2, enero-marzo de 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno". Estudios Políticos. Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV época, No. 5, octubre-diciembre de 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La gerencia social: una opción de gobierno abierto". Estudios Políticos. Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV época, No. 4, julio-septiembre de 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Tendencias de la Administración Pública Moderna". Identidad. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Sección Estado de México, A. C., 1a. época No. 3, 1992.

Gurza Lavalle, Adrían. "Lo público, un descuido de la Administración Pública". Estudios Políticos. Revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV época, No. 5, octubre-diciembre de 1994.

CONFERENCIA

Uvalle Berrones, Ricardo. "Nuevos derroteros de la Administración Pública". México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 3 de diciembre de 1994.